

Rolul administrației publice locale în furnizarea bunăstării sociale

Cristina Băjenaru

I.C.C.V.

Începutul anilor '90 marchează opțiunea României pentru un stat al bunăstării bazat pe descentralizarea furnizării serviciilor sociale, ceea ce conduce la schimbarea relațiilor dintre administrația publică și cetățeni și la o reevaluare a rolului administrației publice locale. Din această perspectivă, articolul de față analizează rolul administrației publice locale în furnizarea bunăstării sociale. Sunt puse în discuție aspecte legate de legislația în domeniu, relațiile dintre autoritățile publice locale și cele centrale, mecanismele de constituire a bugetelor locale, responsabilitățile autorităților locale în furnizarea serviciilor sociale.

Introducere

Anii '80 și începutul anilor '90 sunt marcați de schimbări politice și economice majore în aproape toate regiunile lumii. Succesul economiilor de piață, eșecurile sistemelor centralizate bazate pe economia de comandă și ineficiența întreprinderilor de stat au învins rolul puternic al statului din economiile dominate de controlul public al statului. În același timp, abuzurile regimurilor autoritare au condus la căutarea unor forme de guvernare mai potrivite. Aceste două modificări fundamentale, care caracterizează o mare parte a țărilor lumii, au fost descrise ca „înființarea piețelor libere și evoluția către o guvernare democratică mai răspunzătoare”.

Relațiile dintre autoritățile publice locale și cele centrale capătă noi dimensiuni. Interin modificări ale responsabilităților ce revin fiecărui nivel. Autoritățile publice locale capătă noi responsabilități cărora trebuie să le facă față. Modalitatea de relaționare dintre cele două niveluri de guvernare este

stabilită prin cadrul legislativ adoptat de fiecare țară. Astfel se realizează o opțiune pentru un anumit tip de stat al bunăstării și pentru un mod anume de furnizare a serviciilor sociale.

Atât în sistemele democratice, cât și în cele în curs de democratizare, guvernarea îndeplinește funcțiuni ca menținerea securității, furnizarea serviciilor publice și asigurarea unui tratament egal în fața legii. Conform lui Ronald W. Johnson și Henry P. Minis Jr., „în statele bunăstării vestice, aceste funcțiuni iau forma unui contract între autorități și cetățeni. Contractul există la diverse niveluri: constituția definește principiile de bază ale contractului, legile naționale și subnaționale și procedurile oferind un cadru, și contractul devine operațional la nivel local” (Johnson, Minis, Jr., 1996). Astfel, participarea cetățenilor la guvernare se realizează sub aspectul definirii contractului, dar și pentru a-l pune în aplicare și a monitoriza respectarea drepturilor și obligațiilor stabilite prin acest contract.

România se înscrie și ea în această categorie. Începutul anilor '90 a marcat începutul schimbărilor în societatea românească, și anume trecerea la democrație și de la economia centralizată la economia de piață. Această opțiune determină schimbarea relațiilor dintre cetățeni și autorități în sensul unei participări a cetățenilor la viața societății. În plus, hotărârile care se adoptă trebuie să beneficieze de suport din partea acestora, ceea ce face cu atât mai necesară o consultare a populației. Populația este capabilă să-și exprime opiniile prin vot și să sancționeze diverse hotărâri care afectează negativ sau sunt percepute ca afectând negativ anumite grupuri sociale. Constituția, ca formă de contract social, permite o mai largă implicare a cetățenilor în viața comunității și prevede consultarea cetățenilor cu privire la hotărârile importante care privesc populația. Administrația publică, atât la nivel central, cât și la nivel local, este cea care pune în practică acest contract social. Având în vedere că România a optat pentru un stat al bunăstării descentralizat, administrația publică locală capătă tot mai multe responsabilități și, pentru a beneficia de sprijinul populației în punerea în aplicare a hotărârilor adoptate, sunt absolut necesare nu doar consultarea cetățenilor, ci și implicarea acestora în procesul luării deciziilor și al aplicării lor.

Având în vedere evoluția începută, ne propunem o analiză a rolului administrației publice locale în furnizarea bunăstării sociale. Vor fi puse în discuție aspecte legate de legislația în domeniu, relațiile dintre autoritățile publice locale și cele centrale, responsabilitățile autorităților locale în furnizarea serviciilor sociale.

Precizări conceptuale

Sintagma „administrație publică” are în vedere atât acțiunea de gestionare a activităților unei comunități, cât și instituțiile

menite să realizeze această gestiune. La fel ca și în alte state europene, există și în România o lege care reglementează activitatea funcționarilor din aparatul administrativ central și local, „Statutul funcționarilor publici”. Instituțiile publice care gestionează această activitate de gestionare a activității sunt reprezentate de autorități locale și centrale.

Autoritățile locale și cele centrale sunt, în fapt, reprezentante ale comunității la niveluri diferite. Desigur, problemele unei comunități sunt de diferite tipuri și reclamă diverși actori care conlucrează la rezolvarea lor. La nivel oficial însă, comunitatea este reprezentată de către autorități alese prin vot de către cetățenii săi. La nivel local, o comunitate este reprezentată de autoritățile locale, Primării. La nivel central, instituțiile menite să rezolve problemele ce apar la nivelul societății sunt autoritățile centrale (Președinție, Guvern, autoritatea judecătorească). În lucrarea de față, vom insista asupra autorităților executive (ministere și agenții guvernamentale) la nivel central și Primării, ca reprezentante ale comunității locale.

Comunitatea este definită a fi o „entitate social-umană, ai cărei membri sunt legați împreună prin locuirea aceluiasi teritoriu și prin relații sociale constante și tradiționale” (Geană, 1993). Astăzi, comunitatea este privită ca un ansamblu de relații sociale complexe a cărui natură și ale cărui orientări sunt examinate în contexte specifice (Valade, 1996).

Reprezentarea cetățenilor, fie la nivel local, fie la nivel central, presupune atât o relație pe orizontală (între instituții care se află pe același palier de decizie), cât și pe verticală (între instituții ce se găsesc pe paliere diferite ale procesului decizional). Aceste relații dintre autoritățile locale și cele centrale sunt stabilite prin legislația referitoare la administrația publică locală. În acest context, legea de bază este aceea a

administrației publice locale, completată sau modificată prin diverse ordonanțe guvernamentale.

Principiul care stă la baza activității diferitelor agenții guvernamentale și autorităților locale este acela al subsidiarității. Conform acestui principiu, deciziile nu trebuie luate la un nivel mai înalt decât este nevoie. „În acest sens, se vizează o organizare descentralizată a responsabilităților, astfel încât să nu se încredințeze unei unități sociale mai largi ceea ce poate fi bine realizat la alta mai restrânsă.” (Manea, 1993) Statul tinde să asigure împreună cu o serie de alte instituții, cum ar fi piața, familia, organizațiile nonprofit (Biserica, asociații de caritate), o rețea de securitate socială care să nu-i lase să scape pe cei ce scapă altor instituții. Putem vorbi în acest caz de „două tipuri de subsidiaritate : pe orizontală : piață – familie – comunitate – stat ; pe verticală (în privința instituțiilor implicate) : nivel național – regional – local – comunitar” (Preda, 2002).

Dacă la nivel central instrumentul care ghidează activitatea e bugetul de stat, la nivel local acest instrument este bugetul local al fiecărei localități, aprobat de Consiliul General pe baza priorităților stabilite și a agendei de lucru.

Bugetul de stat este principalul instrument financiar care „cuprinde veniturile mobilizate, la dispoziția statului, și repartizarea acestora pe categorii de cheltuieli” (Teodorescu, 2002).

Bugetele locale sunt definite în legea nr. 10/1991 ca fiind „bugetele unităților administrativ-teritoriale ce au personalitate juridică”, adică reprezintă totalitatea resurselor financiare de care dispune administrația publică locală, fiind utilizat pentru rezolvarea problemelor comunităților respective. Bugetele locale sunt stabilite de fiecare consiliu local în condiții de autonomie locală.

În literatura de specialitate, unul dintre conceptele importante este acela de parteneriat social (atât interinstituțional, cât și cu cetățenii ca membri ai comunității). „Parteneriatul social reprezintă o formă de dialog social și o relație de colaborare între mai mulți actori sociali la realizarea unor acțiuni, programe, politici sociale, la nivel național, regional sau local.” (Boboc, 2002) Parteneriatul social poate fi o opțiune a comunității locale, dar poate fi și o măsură promovată de la nivel central pentru dinamizarea activității locale și a participării comunitare. Astfel, de exemplu, Parlamentul danez a promovat o lege prin care se stabilește modul de funcționare a parteneriatului local. Această măsură nu este însă întotdeauna eficientă, mai ales în condițiile în care vine în contradicție cu o structură deja existentă și funcțională a parteneriatului local. În condițiile în care la nivel local s-au stabilit niște reguli respectate de actorii sociali implicați, reglementările venite de la nivel național le pot schimba și, astfel, ineficientiza aceste raporturi de parteneriat ce până la momentul respectiv funcționau fără nici o problemă. Extrapolând, este vorba, practic, despre o intervenție asupra unor reguli funcționale fără o cunoaștere detaliată a condițiilor, ceea ce poate conduce la o lipsă de eficiență. Avem astfel un exemplu al faptului că o intenție bună de a reglementa niște raporturi existente la nivel local se poate transforma într-o măsură contraproductivă.

Ideea de parteneriat social este intens promovată în condițiile în care se urmărește o descentralizare a serviciilor sociale și a activității administrative, delegarea unor responsabilități de la nivel central la nivel local. Se urmărește astfel o mai mare participare a cetățenilor la viața comunității și la deciziile care afectează respectiva comunitate, dar și o responsabilizare a acestora. Astfel, ei participă la procesul de luare a deciziilor și la implementarea acestora.

Totodată, cetățenii au rolul de a furniza autorităților informații cu privire la prioritățile existente la nivel local și pot avea un cuvânt de spus în rezolvarea unor probleme care privesc respectiva comunitate.

Procesul de delegare a responsabilităților dinspre autoritățile centrale către cele locale este cunoscut în literatură sub numele de descentralizare.

Descentralizarea este un fenomen întâlnit la nivel mondial în ultimele două decenii. Întreaga Europă a intrat într-un proces de reformă încercându-se găsirea de soluții noi la problemele cu care se confruntă societatea. În Europa Centrală și de Est, procesul de descentralizare marchează o opțiune a acestora în încercarea de reorganizare a statului, de trecere de la un sistem centralizat la o economie de piață. Deși aceasta este în primul rând o decizie politică, ea are consecințe în plan economic și social. Opțiunea pentru descentralizare nu poate fi catalogată ca fiind bună în sine deoarece este foarte important modul în care se construiește și se implementează programele ce au ca țel realizarea acestui proces. Există, desigur, atât beneficii, cât și dificultăți ale acestui proces de descentralizare.

„Descentralizarea reprezintă un fenomen complex care implică, de obicei, transferul prerogativelor și/sau resurselor financiare de la un nivel superior al administrației publice la unul inferior și care merge de la simpla dispersare a responsabilității guvernului ce este transmisă organelor regionale ale acestuia – deconcentrarea – până la privatizarea totală.” (Banca mondială, 2002b)

Pentru statele postcomuniste, descentralizarea este o opțiune viabilă, care poate conduce la o mai bună furnizare a serviciilor sociale și la eficientizarea activității economice. Desigur, în sfera socială, această opțiune s-a dovedit eficientă printr-o mai bună distribuție și țintire a beneficiilor sociale. Având în vedere faptul că principiul de bază este acela al subsidiarității, autoritățile

locale pot fi mai eficiente în furnizarea serviciilor sociale, acestea fiind cel mai aproape de beneficiarii lor. În plus, descentralizarea le poate permite actorilor sociali să se organizeze în diverse parteneriate pentru o mai bună soluționare a problemelor apărute la nivel local.

Există însă și o serie de aspecte negative. Unul dintre acestea ar fi pericolul monopolizării resurselor de către elitele locale. Alte aspecte problematice pot fi legate de programele de descentralizare și furnizare a bunăstării sociale, precum și de capacitatea autorităților locale de a-și asuma noile responsabilități și de a le face față din punct de vedere managerial, instituțional, financiar. Dacă aceste programe nu sunt adaptate specificului local, ele se pot dovedi ineficiente, iar beneficiarii nu vor resimți o îmbunătățire a condițiilor de viață.

Dincolo de aspectele negative, descentralizarea s-a dovedit a fi un principiu funcțional și, în măsura în care programele de descentralizare sunt corect realizate încă de la început, acestea își pot dovedi eficiența în ceea ce privește furnizarea bunăstării sociale.

Aspecte legislative

Legea administrației publice locale

Activitatea administrației publice locale este reglementată prin Legea nr. 215/2001, Legea administrației publice locale. Acest act legislativ modifică legea precedentă și elimină o parte din neajunsurile sale. Astfel, în noua lege se precizează că autoritățile centrale nu pot delega responsabilități la nivel local fără a exista și sursele de finanțare corespunzătoare pentru noile programe sau responsabilități. Legea afirmă că activitatea autorităților publice locale se bazează pe principiul descentralizării și autonomiei locale. „Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației

publice, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care le reprezintă.” Consiliul local este autoritatea decizională, iar primarul este autoritatea executivă. Se poate observa astfel că responsabilitatea pentru anumite decizii revine mai degrabă consiliilor locale, și nu primarilor.

Autonomia este administrativă și financiară. Consiliul local este cel care construiește bugetul de venituri și cheltuieli și are dreptul să perceapă impozite și taxe locale. O problemă care apare este cea a comunităților sărace. Autoritățile locale trebuie să ia în calcul la momentul stabilirii taxelor și impozitelor și capacitatea cetățenilor de a le suporta. Problema comunităților sărace este că există posibilitatea ca veniturile la bugetul local să fie foarte mici, bazate în principal pe transferuri guvernamentale din cauza incapacității cetățenilor de a participa prin taxe și impozite la constituirea bugetului local.

Legislația în domeniul bugetelor locale

Aspectele legate de bugetele locale sunt stabilite prin Legea 189/1998 privind finanțele publice locale, Legea 337/2001 care operează anumite modificări la Legea 189/1998, Legea 774/2001, precum și o serie de ordonanțe ce vin să modifice diferite prevederi din Legea 189/1998 privind finanțele publice locale.

Legea 189/1998 privind finanțele publice locale definește termenii cu care se operează și precizează care sunt normele pentru alcătuirea bugetelor locale, eliminând o serie de aspecte ce scăpaseră reglementărilor anterioare, dintre care cea mai importantă este aceea referitoare la precizarea surselor de finanțare pentru diferite servicii ce sunt în sarcina autorităților locale (ajutorul social). „Trecerea de către Guvern în administrația și finanțarea autorităților administrației publice locale a unor cheltuieli publice ca

urmare a descentralizării acestora și a altor cheltuieli publice noi se face prin lege, numai cu asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora.” (Legea 189/1998) Sunt precizate, de asemenea, modalitățile de constituire a bugetelor locale: „Resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe și alte venituri fiscale, venituri nefiscale, venituri din capital, cote și sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cote adiționale la unele venituri ale bugetului de stat și ale bugetelor locale, transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat și venituri cu destinație specială”.

Din impozitul pe salarii datorat bugetului de stat, unitatea plătitoare virează, la data plății salariului, o cotă de 50% la bugetul de stat, 40% la bugetul unităților administrativ-teritoriale în a căror rază se desfășoară activitatea și 10% la bugetul județului respectiv. Pentru municipiul București, cota este de 50% și se repartizează de către Consiliul General al Municipiului București pe bugetele fiecărui sector, respectiv pe bugetul municipiului București. Aceste cote pot fi modificate anual prin legea bugetului de stat.

În anul 2001 este emisă o ordonanță de urgență care modifică articolul privitor la constituirea bugetelor locale din impozitul pe venit. Astfel, sumele care trebuie virate către bugetele locale se modifică: „Din impozitul pe venit, încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, se alocă lunar, în termen de cinci zile lucrătoare de la finele lunii în care s-a încasat acest impozit, o cotă de 36,5% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe teritoriul cărora își desfășoară activitatea plătitorii de impozite, 10% la bugetul propriu al județului și 15% la dispoziția consiliului județean pentru echilibrarea bugetelor comunelor, orașelor, municipiilor și județului. Pentru municipiul București, cota este de 61,5%

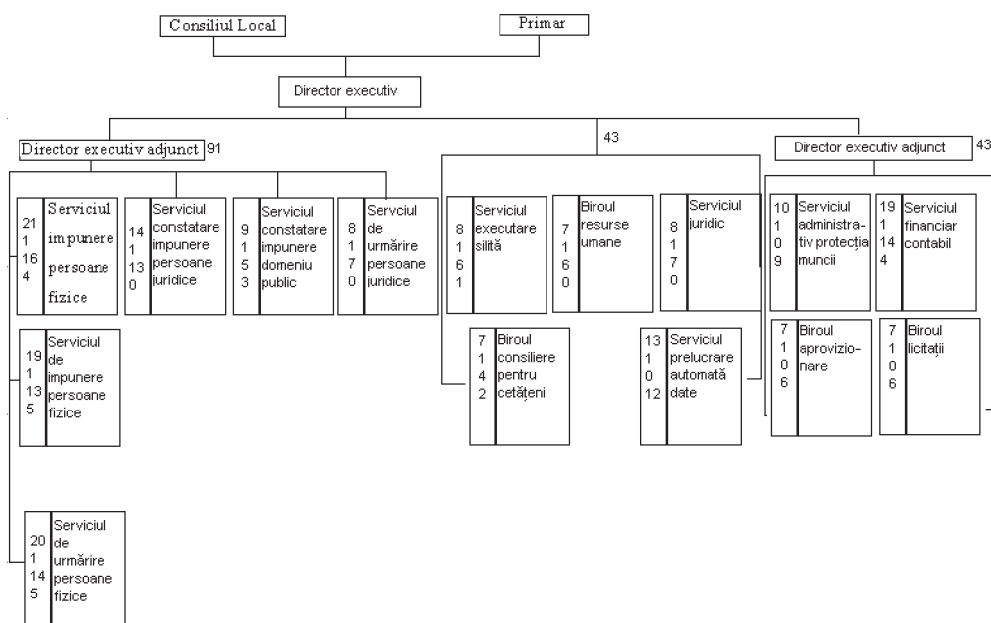
și se repartizează în același termen, astfel : 18% la bugetele locale ale sectoarelor municipiului București, 36,5% la bugetul propriu al municipiului București și 7% la dispoziția Consiliului General al Municipiului București, numai pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor acestuia. Aceste procente se aplică asupra impozitului pe venit încasat la bugetul de stat, la nivelul fiecărui sector. Aceste cote pot fi modificate anual prin legea bugetului de stat. Operațiunile de alocare și de virare la bugetele locale a cotelor convenite din impozitul pe venit se efectuează de Ministerul Finanțelor Publice prin serviciile publice descentralizate”.

Direcția Venituri Buget Local (Sectorul 2). Studiu de caz

Direcția de Venituri Buget Local din cadrul Primăriei sectorului 2 are un efectiv de 180 de persoane, din care : personal de conducere – 18, personal de execuție – 162, funcții de conducere – 14, funcții de

execuție – 105, funcții contractuale de conducere – 4, funcții contractuale de execuție – 57. Direcția este subordonată Consiliului Local și Primarului sectorului 2. Pentru a observa modalitățile de relaționare în cadrul Direcției și răspunderile ce revin fiecărui compartiment, vom prezenta în cele ce urmează organigrama Direcției de Venituri Buget Local din cadrul Primăriei sectorului 2.

Regulamentul de organizare și funcționare al acestei Direcții din cadrul Primăriei a fost adoptat prin Hotărârea Consiliului Local numărul 88/2003. HCL nr. 88/2003 precizează că Direcția Venituri Buget Local are atribuții privind stabilirea, constatarea, controlul, urmărirea și încasarea impozitelor, taxelor locale și ale altor venituri ale bugetelor locale. După ce stabilește care este misiunea acestei direcții, hotărârea Consiliului Local detaliază aspectele ce intră în atenția Direcției Venituri Buget Local. Astfel, atribuțiile acesteia sunt : exercitarea autorității administrației publice locale în aplicarea legislației în domeniul fiscal ;



verificarea, constatarea și stabilirea impozitelor și taxelor locale, ale altor venituri ale bugetului local, inclusiv ale dobânzilor, penalităților și amenzilor, pentru persoanele fizice și juridice ; încasarea impozitelor și taxelor locale, a altor venituri ale bugetului local, inclusiv a dobânzilor, penalităților și amenzilor ; urmărirea și executarea creanțelor bugetare, constând în impozite, taxe locale, și a altor venituri ale bugetelor locale ; verificarea și controlul modului de declarare, stabilire și achitare a obligațiilor fiscale la bugetul local ; vizarea tuturor documentelor ce se vor elibera sau prelungi, ca valabilitate, petenților în drept, de către serviciile instituției.

Dincolo de aceste aspecte organizatorice, discuția s-a referit la constituirea bugetului local. Direcția de Venituri Buget Local este cea care realizează proiectul de buget pentru fiecare an. În constituirea bugetului local se ține cont de veniturile care s-au încasat în anul anterior. Însă, la aceste venituri colectate de Direcția de taxe și impozite din cadrul Primăriei de sector, la bugetele locale se mai adaugă o serie de transferuri fie direct de la bugetul de stat, fie de la Bugetul local al Municipiului București. Astfel, din bugetul de stat o cotă de 18% revine bugetelor locale. Bugetul local al sectorului 2 mai primește anumite subvenții de la Primăria Municipiului București (pentru învățământ, pentru școli, pentru instituțiile publice în principal). Acestor subvenții li se adaugă vărsăminte din profiturile regiilor autonome. Vărsămintele nu sunt în procent fix, ci cota-parte ce revine fiecărui sector se modifică anual prin hotărâre de Consiliu.

De la bugetul de stat, prin Legea bugetului de stat pe anul în curs, la bugetele locale sunt transferate : cote și sume defalcate din impozitul pe venit, sume defalcate din TVA, cote defalcate din impozitul pe salarii. La aceste transferuri se adaugă subvențiile de la bugetul de stat, ce vin direct

către bugetele locale, subvenții ce depind de investițiile făcute. Sunt acordate direct de la bugetul de stat subvenții pentru rețehnologizarea centralelor termice, pentru investițiile făcute pe baza împrumuturilor externe, subvenții de la bugetul asigurărilor sociale de șomaj în cazul în care se promovează programe active de ocupare a forței de muncă, subvenții pentru susținerea sistemului de protecție a drepturilor copilului.

Cotele transferate atât de la Bugetul Local al Municipiului București, cât și direct de la bugetul de stat depind în mare parte de nivelul încasărilor din anul anterior. De aceea, o preocupare majoră a celor din administrația publică locală este de a realiza o cât mai bună colectare a impozitelor și taxelor locale. Din acest punct de vedere, la nivelul Primăriei sectorului 2 nu sunt probleme. La sfârșitul anului trecut, când o serie de agenți economici aveau încă neplătite impozitele și taxele, au fost trimise 34 000 de somații agenților economici, în urma cărora aceste taxe au fost achitate în proporție de 90%. În cazul în care în urma somației persoana sau agentul economic nu își achită obligațiile financiare, intervine serviciul de urmărire și executare silită aflat în subordinea Direcției Venituri Buget Local, mergându-se până la executare silită și confiscarea bunurilor. Nu există dificultăți nici cu transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale. De aici putem concluziona că administrația publică locală la nivelul sectorului 2 își poate realiza obiectivele de investiții propuse și programele de dezvoltare. Rămâne de văzut dacă în aceste condiții de colectare a impozitelor și taxelor locale la un nivel ridicat anumite programe rămân subfinanțate și care ar fi o posibilă explicație a acestei subfinanțări.

Problemele cu care se confruntă însă Direcția Venituri Buget Local din Primăria sectorului 2 ar fi lipsa de comunicare cu instituțiile similare atât la nivel local, cât și la nivel central. Această lipsă de comunicare

se manifestă în principal prin lipsa de răspuns la adresele trimise fie către alte primării de sector, fie către administrațiile financiare. O relație de colaborare bună există însă cu Primăria sectorului 6, Primăria sectorului 3 și Primăria Municipiului București.

O altă dificultate ce a reieșit din discuții este legată de lipsa funcționarilor la nivelul serviciului financiar. Din cauza salariilor mici, după o perioadă în care se acumulează cunoștințe și se capătă experiență, funcționarii pleacă spre sectorul privat al economiei, respectiv bănci, servicii de audit financiar, firme de contabilitate.

Ca o concluzie, se poate observa că, la nivelul sectorului 2, ar trebui să nu mai avem programe subfinanțate. Putem spune că, în cazul în care mai există o serie de astfel de programe care nu se realizează din lipsa resurselor financiare, avem de-a face cu un management deficient la nivelul administrației locale, de slabă capacitate instituțională mai degrabă decât de lipsă de resurse financiare. Trebuie menționat totodată că acest studiu de caz nu a epuizat problemele, ci doar a încercat elucidarea modului de constituire a bugetului local la nivelul unei Primării de sector. Este foarte probabil să nu întâlnim aceleași probleme la nivelul orașelor mici și mijlocii. Mecanismul însă rămâne același atunci când vorbim despre transferurile și subvențiile de la bugetul de stat către bugetele locale.

Aspecte problematice, efecte perverse

Printr-o hotărâre de urgență, din octombrie 2001, Guvernul a aprobat „Strategia privind accelerarea reformei în administrația publică”, strategie care este valabilă atât pentru nivelul central, cât și pentru cel local de guvernare. O serie din obiectivele pe care și le propune această strategie au în vedere: restructurarea administrației locale

și centrale, schimbarea raportului dintre administrație pe de o parte și cetățean pe de alta, descentralizarea serviciilor publice, demilitarizarea unor servicii comunitare (Poliție, serviciul de pașapoarte, de evidență a populației), stoparea birocrăției, perfecționarea managementului administrativ. Principiile care stau la baza acestei strategii sunt: separarea funcțiilor politice de cele administrative; crearea și consolidarea unui corp de funcționari publici de carieră, profesionist și neutru politic; definirea clară a rolului, responsabilităților și relațiilor între instituții; legitimitate și administrație corectă; adoptarea deciziilor de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni; autonomie decizională; transparența actului de guvernare; simplificarea procedurilor administrative; respect față de cetățeni; delegare de competență și descentralizare; realizarea binelui public.

Unele dintre obiectivele propuse de „Strategia privind accelerarea reformei în administrația publică” sunt reglementate prin legea administrației publice locale. Actuala lege a administrației publice locale elimină o serie de probleme ale legislației anterioare, însă acestea nu sunt total rezolvate. Astfel, se menționează că nu pot participa la ședințele publice, printre alții, consilierii care, „fie personal, fie prin soț sau soție, au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii”, dar nu se interzice explicit participarea la licitații publice a celor care fac parte din aparatul administrativ și care au un interes patrimonial în respectiva problemă. Observăm astfel că nu este interzisă implicarea decidenților (consilieri locali) în activități conexe activităților Primăriei. Un efect pervers ce poate rezulta din această prevedere este apariția unor firme care intermediază activități ale Primăriei, societăți comerciale ce le aparțin chiar celor ce dețin puterea decizională. Se creează astfel premisele pentru concurență neloială, dar și pentru o posibilă

suplimentare a costurilor pentru unele dintre acțiunile Primăriei.

Deși legea afirmă faptul că autoritățile locale sunt autonome și între diversele niveluri de guvernare nu există relații de subordonare, printre atribuțiile Consiliului Județean se găsește și cea referitoare la coordonarea activității consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Având rol de coordonare în aspectele ce țin de rezolvarea problemelor la nivel județean, apare posibilitatea exercitării controlului asupra consiliilor locale. Este posibil să se întâmple acest lucru deoarece Consiliul Județean este cel care ia decizia pentru o problemă existentă la nivel județean și nu se menționează nicăieri în lege obligativitatea consultării consiliilor locale. Astfel, poate exista o diferență de agendă între cele două niveluri – județean și local. În plus, aceleași responsabilități pe care le au Consiliile Locale le are Consiliul Județean. Se realizează în acest fel o încărcare a sistemului administrativ cu structura existentă la nivel județean. În condițiile în care la nivelul fiecărui județ există o comisie consultativă, formată din reprezentanții autorităților locale, cred că era mai eficient ca această comisie să capete și putere decizională și să se elimine astfel o structură ce încarcă aparatul administrativ. În acest mod se poate discuta și despre eficientizarea activității, dar și despre costuri mai mici pentru susținerea aparatului administrativ. Desigur, este de preferat ca specialiștii care activează în cadrul consiliilor județene să contribuie la activitatea din teritoriu, însă la nivel local.

Până la apariția în 1998 a legii finanțelor publice locale în ceea ce privește finanțarea locală, lucrurile au fost destul de neclare. O dată cu adoptarea acestei legi și cu modificarea altor acte legislative, s-a permis lărgirea autonomiei și autorității financiare la nivel județean și local.

Legea finanțelor publice locale se bazează pe câteva principii ale descentralizării, și anume: stabilirea responsabilităților între diferite niveluri de guvernare; responsabilități pentru autoritățile locale în stabilirea, colectarea și administrarea taxelor; transferuri de la nivel central către autoritățile locale; capacitatea de a se împrumuta a autorităților locale (Sandor *et al.*, 2002).

Autorii studiului *România – Studiu asupra furnizării serviciilor sociale locale* (Sandor *et al.*, 2002) menționează ca evoluții pozitive clarificarea în mai mare măsură a rolurilor și obligațiilor fiscale ale diferitelor niveluri ale administrației publice, precum și întărirea responsabilității fiscale a administrației publice locale.

În ultimul deceniu, administrația publică locală a căpătat tot mai multe responsabilități de furnizare a serviciilor sociale. Există însă disparități în cadrul aceluiași sector, dar și între diferite sectoare de activitate. Gradul cel mai mare de descentralizare poate fi observat la nivelul programelor de asistență socială. „Administrațiile publice locale furnizează aproximativ jumătate din totalul finanțării, fiind, în același timp, direct implicate atât în elaborarea politicii, cât și în furnizarea și administrarea asistenței sociale.” (World Bank, 2002)

Un alt sector în care autoritățile locale au căpătat în ultimii ani responsabilități este acela al învățământului. Astfel, administrația publică locală avea obligația de a finanța cheltuielile capitale necesare pentru buna funcționare a școlilor. La acestea se adaugă o serie de cheltuieli de personal. Problema apare în momentul în care autoritățile locale dintr-o anumită zonă nu fac față responsabilităților ce le revin în acest domeniu și astfel este îngreunat procesul de învățământ. Pot apărea situații în care, din lipsa resurselor financiare, anumite școli sunt închise și discuția merge mai departe în termeni de șansă, de acces la educație a copiilor din zona afectată.

În cazul sectorului sanitar, o dată cu apariția Casei Asigurărilor de Sănătate, rolul autorităților locale constă în finanțarea unui număr limitat de servicii și în administrarea clădirilor care sunt proprietatea consiliului local. O problemă actuală este cea a privatizării spitalelor, domeniu în care lucrurile nu sunt deloc clare.

Dacă o serie de probleme au fost rezolvate, rămân anumite aspecte pentru care nu s-a găsit o soluție. Astfel, autoritățile locale au ca responsabilități: preluarea personalului creșelor, preluarea însoțitorilor persoanelor cu handicap, preluarea copiilor și adulților instituționalizați, asigurarea a 85% din necesarul de energie termică pentru populație. Pentru a face față acestor noi responsabilități, autoritățile locale trebuie să aibă și resursele necesare, iar pentru aceste scopuri, aspectul financiar rămâne unul problematic. În plus, pentru preluarea personalului creșelor nu există un statut juridic stabilit. La aceste responsabilități se adaugă unele noi, și anume: preluarea poliției comunitare, preluarea serviciului de pașapoarte, preluarea serviciilor de urgență, implicarea autorităților locale în activitatea asociațiilor de locatari. În ceea ce privește această implicare în activitatea asociațiilor de proprietari, există cadrul legislativ necesar. Mai sunt unele aspecte legislative ce trebuie revăzute deoarece ele au creat o serie de tensiuni sociale (plata căldurii pe suprafață radiantă). Deși s-a reglementat modul cum pot fi sprijinite asociațiile de proprietari, există la nivelul administrațiilor locale o serie de disfuncționalități.

Descentralizarea financiară este influențată și ea de criza asociată cu tranziția. Deși autoritățile locale au responsabilitatea de a-și obține fonduri proprii, există o serie de factori constrângători, cum ar fi incapacitatea administrativă (capacitatea autorităților locale de a colecta taxe și a găsi surse suplimentare de finanțare), impredictibilitatea surselor de venit. În încercarea

de a gestiona resursele financiare, comunitățile rurale au dificultăți în colectarea acestor resurse (Sandor *et al.*, 2002).

Alte dificultăți țin de managementul local. În condițiile în care există resurse bugetare insuficiente, iar taxele și impozitele se colectează cu dificultate și cu mari întârzieri, o alternativă pentru a face față responsabilităților ar fi atragerea de surse extrabugetare. Pentru a avea succes într-un astfel de demers, autoritățile locale trebuie să dea dovadă de spirit antreprenorial, de cunoașterea posibilelor surse de finanțare pentru diferite proiecte, să dispună de profesioniști. Un alt factor care poate influența suplimentarea resurselor autorităților locale poate fi și proximitatea unor succese în atragerea unor resurse de acest tip.

Această ipoteză poate fi ilustrată de anumite concluzii la care au ajuns autorii raportului *Assessing county disparity*, raport ce urmărește identificarea anumitor aspecte legate de motivația aplicării sau neaplicării pentru proiecte de dezvoltare locală.

Din datele prezentate în raportul citat (Voicu *et al.*, 2002) se poate observa că există la nivelul comunităților locale o contagiune în sensul aplicării pentru anumite proiecte în scopul de a obține resurse financiare suplimentare. În cazul în care una dintre comunele vecine a făcut o astfel de aplicație și aceasta a fost un succes, se poate observa o creștere a numărului de aplicații din zona respectivă. Din concluziile primei investigații din acest raport reiese clar faptul că managementul la nivel local este un factor important în mobilizarea și atragerea unor noi resurse financiare. Astfel, inegalitățile între comune în ceea ce privește accesul la surse alternative de finanțare pot fi explicate prin activismul la nivel local și interesul pentru proiecte de dezvoltare locală. De asemenea, un rol important îl are succesul vecinilor în atragerea unor fonduri prin diverse tipuri de proiecte.

Poate exista apoi o disparitate în ceea ce privește programele oferite beneficiarilor. Există cazuri în care autoritățile locale furnizează doar acele servicii sociale la care sunt obligați de lege, la un nivel minim, dar sunt și situații de furnizare a unor servicii sociale suplimentare tocmai prin atragerea de resurse extrabugetare, donații etc.

O examinare a descentralizării serviciilor sociale arată că, de multe ori, autoritățile locale nu sunt pregătite să facă față responsabilităților noi nici din punct de vedere financiar și nici din punctul de vedere al capacității administrative. De asemenea, o serie de responsabilități au fost transferate la nivel local prin elaborarea unui cadru normativ în domeniu, fără a exista o consultare a celor implicați, ceea ce conduce la nemulțumiri și la o mai greoaie implementare a programelor la nivel local.

Concluzii

România a optat pentru descentralizarea serviciilor sociale și pentru o mai mare autonomie a autorităților locale în furnizarea bunăstării sociale. Descentralizarea nu este, în sine, un proces bun sau rău, ci depinde de modul în care a fost realizat proiectul și de implementarea acestuia. Astfel, pot exista cazuri de succes, precum și situații în care se înregistrează anumite eșecuri.

În România, pentru unele arii de activitate, descentralizarea a condus către numeroase probleme, ceea ce a determinat erodarea rețelei de securitate socială (ajutorul social). În timp, această problemă s-a rezolvat, însă au apărut noi dificultăți. O dată cu acordarea unor responsabilități suplimentare autorităților locale, nu se prevăd, totodată, și sursele de finanțare pentru ca autoritățile să poată face față noilor responsabilități.

La nivel mondial, există diverse scheme de descentralizare. Unele s-au dovedit a fi eficiente, altele dimpotrivă. Discuția despre

descentralizare este legată de cea despre parteneriatul social. Într-un studiu făcut în două comunități, una în Finlanda, iar alta în Polonia, se arată cum managementul de rețea poate îmbunătăți managementul local și guvernarea la nivel local. Scopul studiului a fost acela de a arăta în ce măsură colaborarea dintre autoritățile locale și cetățeni poate conduce la o îmbunătățire a calității vieții. În ambele situații, acest parteneriat cu cetățenii a condus către realizarea unor proiecte pe bază de voluntariat, ceea ce a condus, în cazul Poloniei, la o scădere a cheltuielilor făcute de administrația publică locală concomitent cu rezolvarea unor probleme ale comunității din Morawica. Există însă și situații când acest parteneriat poate deveni ineficient. De exemplu, încercarea de a promova la nivel național o lege care să reglementeze parteneriatul local a condus, în Danemarca, la o erodare a acestuia, deși înaintea apariției actului normativ parteneriatul între actorii sociali la nivel local era funcțional și eficient. Este posibil ca o modalitate de aplicare a descentralizării să fie potrivită pentru un anumit context social și total nepotrivită pentru anumite modificări ale condițiilor sociale. Același lucru este valabil și pentru țările din Centrul și Estul Europei. Dacă o anumită schemă s-a dovedit de succes într-o țară, acest lucru nu-i garantează succesul dacă este aplicată în alt context. Țările ex-comuniste se pot inspira din reformele din țările vestice, dar trebuie să adapteze strategiile de reformă la contextul economic, politic, social, cultural propriu pentru ca aceste proiecte să dea rezultatele scontate.

La nivelul României, schimbările de ordin legislativ sunt însemnate, fiind elaborat cadrul necesar descentralizării administrative. Rămân însă discrepanțe între descentralizarea anumitor servicii sociale și legiferarea modului de acoperire a serviciilor furnizate de către autoritățile locale. Astfel, avem drept exemplu trecerea spitalelor în administrarea autorităților locale.

Există cu privire la acest aspect destule nelămuriri privind împărțirea responsabilităților între autoritățile locale, autoritățile centrale și Casa de Asigurări de Sănătate, raporturi ce ar trebui clarificate pentru ca spitalele să-și poată desfășura activitatea de furnizare a serviciilor medicale către populație în condiții eficiente. Neclaritatea acestor raporturi duce la o subfinanțare a sistemului medical, aspect ce se regăsește în calitatea serviciilor oferite și poate fi ilustrat de blocajele existente la nivelul sistemului sanitar.

Deși atât la nivel central, cât și local se pune în discuție problema descentralizării, participării, este posibil ca aceste probleme să nu fie, de fapt, cele prioritare pentru cetățeni și, astfel, să se creeze un decalaj și o ruptură între agendele politicianilor și prioritățile pentru care populația ar fi de acord să acorde sprijinul său. În mediul rural există numeroase cazuri în care autoritățile locale se află, practic, în colaps, nereușind să-și desfășoare activitatea; având în vedere faptul că multe dintre beneficiile sociale trebuie suportate de la bugetele locale, în condițiile în care Primăria, practic, este în imposibilitatea de a-și desfășura activitatea din lipsă de fonduri, apar dificultăți în acordarea beneficiilor pentru familiile sărace.

În unele domenii, descentralizarea s-a dovedit a fi un eșec. Putem exemplifica amintind problemele legate de acordarea ajutorului social. Finanțarea de la bugetele locale a acordării ajutorului social a condus la situații în care autoritățile locale cu resurse modeste să nu îl poată plăti. Aceste probleme au condus la elaborarea și adoptarea legii venitului minim garantat ca o măsură care să combată efectele sărăciei. Există însă și domenii în care procesul de descentralizare se dovedește a fi eficient (protecția copilului, învățământ).

Descentralizarea este un fenomen deosebit de complex, ce suferă o serie de modificări, la fel ca și contextul social în care se desfășoară procesul. Din această cauză, nu se poate formula o concluzie fermă în sensul de a spune dacă procesul de descentralizare din România este un succes sau un eșec; procesul însuși este unul dinamic. Înțelegerea cauzelor eșecurilor de până acum poate conduce la elaborarea unor politici sociale și aranjamente instituționale care să ducă la îmbunătățirea furnizării serviciilor sociale, dar și la creșterea capacității administrative la nivel local și stimularea participării cetățenilor la viața comunității din care fac parte.

Bibliografie

- Banca Mondială. (2002). *România. Studiu asupra furnizării serviciilor sociale*, 16 ianuarie, vol. 2.
- Boboc, Ion. (2002). Parteneriat social. În L.M. Pop (coord.). *Dicționar de politici sociale*. București: Editura Expert.
- Damgard, B. (2002). *Building Local Governance in Denmark: Nationally legislated local partnerships*, NOPSA XXIII Conference, Aalborg.
- Geană, Gh. (1993). Comunitate. În C. Zamfir și L. Vlăsceanu (coord.). *Dicționar de sociologie*. București: Editura Babel.
- Johnson, Ronald W. și Minis Jr., Henry P. (1996). *Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance*, http://www.rti.org/pubs/Toward_demo_decen.pdf.
- Manea, Livius. (1993). Subsidiaritate. În C. Zamfir și L. Vlăsceanu (coord.). *Dicționar de sociologie*. București: Editura Babel.
- Pop, Luana M. (coord.). (2002). *Dicționar de politici sociale*. București: Editura Expert.
- Preda, Marian. (2002). Statul bunăstării. În L.M. Pop (coord.), *Dicționar de politici sociale*. București: Editura Expert.
- Sandor, Maria (coord.). (2002). *Local Social Services Delivery Study*. București: Banca Mondială.
- Schiavo, S. (1994). Campo – Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies. *World Bank Discussion Paper*, 241, 97-102.

- Teodorescu, Mihaela. (2002). Buget. În L.M. Pop (coord.). *Dicționar de politici sociale*. București : Editura Expert.
- Valade, Bernard. (1996). Comunitate. În R. Boudon, P. Besnard, M. Cherkaoui și B.P. Lecuyer (coord.). *Dicționar de sociologie Larousse*. București : Editura Univers Enciclopedic.
- Voicu, Bogdan, Dan, Adrian, Voicu, Mălina și Șerban, Monica. (2002). *Assessing the causes of county disparities in RSDF projects proposals. A Report to the Romanian Social Development Fund*. București.
- Zamfir, Cătălin (coord.). (1999). *Politici sociale în România, 1990-1998*. București : Editura Expert.
- *** HG nr. 1006 din 4 octombrie 2001 pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică.
- *** Legea privind finanțele publice locale, din septembrie 1998.
- *** Legea administrației publice locale, nr. 215, din aprilie 2000.

Abstract

The beginning of the 90s represents the option of Romanian Government for a welfare state based on decentralization of social services delivery. This options lead to a change of relationships between public administration and citizens and to a re-evaluation of the role of local government. From this perspective, this article analyzes the role of local government in social services delivery. It approaches aspects like legislation, local government's relationships with central authorities, methods of local budget constitution, local authorities' responsibilities in social services delivery.

Primit la redacție : august 2003