

REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ

*Asist. univ. Bratu Ionela Aurora
Universitatea Constantin Brâncoveanu Pitești
Facultatea de Științe Administrative și ale Comunicării Brăila*

Abstract

One of the problems mentioned within the reunion of the European Council from Sevilla, in June 2002, approached the need of the candidate countries to continue reinforcing the administrative capacity in order to reach the European standards.

The conclusion of 2002 Country report, referring to the adhering conditions of Romania to the European Union, mentioned that the consolidation of the administrative capacity demands a structural reform of the public administration, an improvement of the civil servants' capacity from central and local level to comply with the requests imposed by the European Union standards. In conformity with European Commission, the government has identified three fields where to make important progress in the subsequent period: public function, decentralization/ deconcentration of public services and the formulation process of the public politics.

După decembrie 1989, unul dintre obiectivele fundamentale ale politicii externe a României, constant afirmat de către majoritatea guvernelor postrevoluționare, l-a constituit integrarea statului român în structurile Uniunii Europene. România, ca țară candidată la Uniunea Europeană, s-a angajat să îndeplinească obligațiile ce decurg din procesul de aderare. Una din problemele menționate în cadrul reuniunii Consiliului European de la Sevilla, din iunie 2002, s-a referit la necesitatea țărilor candidate de a continua întărirea capacității administrative pentru a atinge standardele europene.

Capitole de negociere

Nu există un capitol de negociere propriu-zis, dar reforma administrației publice este esențială pentru accelerarea procesului de aderare și este practic inclusă în toate capitolele de negociere.

Legătura dintre integrare și reforma administrativă, deși puternică este indirectă deoarece nu există în spațiul integrării un *acquis comunitar* general al administrației publice, ceea ce înseamnă că statele membre sunt libere să decidă asupra legislației naționale aplicabile în acest domeniu. Cu toate acestea, Uniunea Europeană insistă pe întărirea capacității administrative care este considerată a sta la baza unei mai bune absorbiri a fondurilor comunitare.

Capacitatea administrativă și reforma administrației publice

Reforma înseamnă mai mult decât îmbunătățirea capacității administrative. Reforma administrației publice include toate aspectele organizării sectorului public. Capacitatea administrativă este o evaluare a funcționării structurii ierarhice a personalului din serviciile publice, fiind deci doar unul dintre elementele reformei administrației publice. Reforma administrației publice implică modificări de substanță ale componentelor sale majore, atât la nivelul administrației publice centrale cât și al administrației publice locale și a serviciile publice în general. Pe de altă parte, dezvoltarea democrației reclamă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă și aleșii locali¹.

Începând cu septembrie 2001, când Guvernul României a aprobat un document strategic, exprimându-și, astfel, determinarea de a implementa un ambițios program de reformă a administrației publice, au avut loc importante acțiuni legate de lansarea reformei.

Înființarea în septembrie 2001, a Consiliului Guvernamental pentru Monitorizarea Reformei Administrației Publice (CGMRAP) având ca atribuții coordonarea întregului proces de reformă a administrației publice, la nivel politic;

Constituirea, în cadrul Ministerului Administrației Publice a Unității Centrale pentru Reforma Administrației Publice (UCRAP) în mai 2002, pentru asigurarea punerii în practică a deciziilor luate de CGMRAP este în măsură să îndeplinească activitatea de diagnosticare și modernizare a administrației publice.

Comisia Europeană subliniază că numărul mic de personal afectat reformei întregului sistem administrativ și lipsa de autoritate manifestată asupra celorlalte componente ale administrației publice sunt de natură a limita capacitatea acestei structuri specializate privind îndeplinirea obiectivelor fixate.

Concluziile Raportului de țară pentru anul 2002, privind îndeplinirea condițiilor de aderare a României la Uniunea Europeană, menționa că întărirea capacității administrative

¹ Marius Profiroiu-coordonator, Tudorel Andrei, Dragoș Dinca, Radu Carp; *Reforma administrației publice în contextul integrării europene*, Institutul European din România – Studii de impact III, p. 4

necesită o reformă structurală a administrației publice, o îmbunătățire a capacității funcționarilor publici de la nivel central și local de a răspunde cerințelor impuse de standardele Uniunii Europene.

În acord cu Comisia Europeană, Guvernul a identificat trei domenii în care trebuie să se facă progrese semnificative în perioada imediat următoare: funcția publică, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice și procesul de formulare a politicilor publice.

Implementarea recomandărilor pentru care erau nevoie îmbunătățiri

Comisia Europeană, așa cum a afirmat în Raportul anual de țară 2004, a recunoscut progresele înregistrate până acum de către autoritățile române în ceea ce privește consolidarea cadrului instituțional și a subliniat în mod special importanța implementării unor măsuri variate și necesitatea abordării urgente a slăbiciunilor ce persistă atât în administrația centrală, cât și în cea locală.

Slăbiciunea administrației publice românești reprezintă un motiv de îngrijorare nu numai din punct de vedere al modului de aplicare a acquis-ului, ci și din punctul de vedere al modului de administrare a fondurilor structurale din momentul în care România va deveni membru al Uniunii².

Guvernul României a lansat în luna mai 2004 "Strategia de Accelerare a Reformei Administrației Publice", ce va fi implementată în perioada 2005-2007. Pentru ca prioritățile și obiectivele cuprinse în această strategie să poată contribui la îmbunătățirea calității administrației publice române este necesară o mai bună coordonare și corelare a politicilor și strategiilor elaborate de instituțiile publice române, precum și stabilirea unor mecanisme de monitorizare a implementării lor. Acestea fiind datele, reforma administrației publice se află încă în stadiul de pregătire, iar administrația română este caracterizată în continuare de o birocrație excesivă, lipsă de transparență și capacitate limitată de implementare a politicilor.

Raportul periodic din anul 2005 se referă la activitatea Guvernului de legiferare prin ordonanțe de urgență, și într-o măsură mai mică prin ordonanțe, reprezintă una dintre cele mai aspre critici ale Comisiei Europene considerându-se că o asemenea practică a redus transparența procesului legislativ, a limitat oportunitățile de consultare adecvată privind proiectele de acte normative, generând apariția unei situații de instabilitate legislativă³.

Descentralizarea responsabilităților către autorităților locale, proces ce a înregistrat deja progrese, este în curs de derulare. Transferul de responsabilități în materie de furnizare de servicii este însoțit din ce în ce mai mult de descentralizarea competențelor politice și de o

² *Reforma administrației publice*, iunie 2005-fișă de sector, p. 1

³ *Raportul comprehensiv de monitorizare 2005 privind România*, p. 8

descentralizare fiscală accentuată. În acest context, un element demn de notat este îmbunătățirea capacității de definire și de colectare a veniturilor provenind din taxe și impozite locale.

Dat fiind ritmul alert al descentralizării, o problemă majoră cu care se confruntă autoritățile locale este reprezentată de capacitățile limitate de management a competențelor descentralizate. Sistemele de gestionare a resurselor umane sunt slab dezvoltate, formarea profesională este limitată, iar fluctuația funcționarilor publici este foarte ridicată. Eforturi considerabile sunt încă necesare pentru a ameliora managementul financiar și pentru a suplini lipsa echipamentului informatic și a cunoștințelor necesare pentru utilizarea acestuia⁴.

În momentul de față, toată legislația referitoare la descentralizare, la prefecturi, la finanțele locale, este în curs de revizuire de către Guvern.

În ceea ce privește strict problematica reformei administrative, analizată în contextul evaluării criteriilor politice-Democrația și statul de drept, Comisia Europeană evidențiază carențele constatate la nivelul organizatoric și funcțional al administrației publice, începând cu structurile puterii executive, continuând cu cele ministeriale și finalizând cu autoritățile administrației publice locale autonome⁵.

În ceea ce privește coordonarea procesului de aderare sunt apreciate la nivel organizatoric crearea de noi structuri administrative precum :Comitetul Executiv pentru Integrare Europeană.

Comisia Europeană subliniază rolul important jucat de Ministerul Integrării Europene în ceea ce privește coordonarea eficace și colaborarea strânsă cu celelalte organe și autorități ale administrației centrale, din perspectiva pregătirii documentelor de negociere.

Criticile și recomandările Comisiei Europene vizează în acest plan coordonarea interministerială care este limitată, semnalându-se slăbiciuni în procesul de elaborare a legislației. Legile sunt elaborate în grabă cu o evaluare insuficientă a fezabilității, impactului ori implicațiilor bugetare.

Comisia Europeană evaluează gradul descentralizării administrative, constatând că în ultimii ani a avut loc un constant transfer de responsabilități de la nivel central către autoritățile locale în mai multe domenii de activitate : asistență socială, sănătate, educație preuniversitară, transport, servicii de urgență, utilitati publice. O primă observație vizează cadrul legislativ neclar, dar și lipsa unei strategii pentru coordonarea procesului de

⁴ *Reforma administrației publice*, iunie 2005-fișă de sector, p. 2

⁵ Cezar Corneliu Manda, *Controlul administrativ în spațiul juridic European*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 243

descentralizare, de o manieră transparentă și stabilă. Cauzele disfuncționalităților vizează consultarea redusă a autorităților locale privind proiectele legislative ce prezintă un grad de impact la nivel local, și absența transferului resurselor adecvate ce ar fi trebuit să însoțească procesul descentralizării serviciilor publice.

Altă observație a Comisiei Europene face referire la problematica de ordin financiar ce afectează nemijlocit manifestarea autonomiei locale la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Sunt semnalate capacitatea redusă de colectare a veniturilor locale, lipsa de transparenta a legislației ce guvernează transferurile financiare, precum și instrumentul puternic ce-l constituie controlul Consiliului Județean asupra cheltuielilor consiliilor locale⁶.

În ceea ce privește regimul funcției publice, îmbunătățit sub aspect legislativ prin Statutul funcționarului public, mecanismul de recrutare al funcționarului public este apreciat drept competitiv, bazat pe transparență, merit profesional și acces egal, creându-se premise certe pentru profesionalizarea funcției publice sub rezerva unor viitoare revizuiți a cadrului legislative în materie. Se menționează că competența Agenției rămâne limitată, ca de altfel și autoritatea sa asupra ministerelor.

Legea privind Statutul Funcționarilor Publici, adoptată în 1999, include prevederi care, aplicate corect, ar putea conduce la îmbunătățirea modului de lucru și a performanțelor acestora. Cu toate acestea, legea nu este aplicată în întregime și nici într-un mod uniform. Agenția Națională a Funcționarilor Publici are responsabilitatea aplicării legii, dar influența sa asupra ministerelor din domeniu este slabă. Aceasta lege a fost modificată prin pachetul de legi anticorupție pentru care Guvernul României și-a angajat răspunderea în Parlamentului în luna aprilie 2003; noua versiune a legii cuprinde reale îmbunătățiri, dar necesită implementare și aplicare uniformă la nivelul întregii administrații publice⁷.

În ceea ce privește formarea funcționarilor publici, a fost înființat, în urma aprobării Parlamentului, Institutul Național de Administrație. Institutul oferă pregătire profesională inițială pentru noii angajați, precum și formare profesională continuă pentru funcționarii publici deja în exercițiu. Institutul coordonează activitatea celor opt centre regionale care oferă formare profesională pentru oficialitățile publice locale și pentru funcționarii publici.

În iunie 2004, Institutul a lansat Strategia privind formarea continuă a funcționarilor publici și contribuie la implementarea ei. Managementul resurselor umane este încă foarte limitat și intră în principal în atribuția ministerelor de resort. Este necesară o reevaluare a alocării

⁶ Cezar Corneliu Manda, op. cit. ,p. 246-247

⁷ *Reforma administrației publice*, iunie 2005-fișă de sector, p. 1-2

resurselor umane la nivelul administrației centrale și o alocare adecvată a acestora pe domenii prioritare. Aceasta ar putea contribui la reducerea problemelor cauzate de gradul de ocupare redus cu care se confruntă mai multe sectoare ale administrației publice.

Progrese limitate au fost înregistrate în domeniile remunerării și structurii carierei, impunându-se implementarea legislației pentru stabilirea procedurilor de promovare, apte să reducă natura discreționară a procesului de salarizare, considerat inconsistent și lipsit de transparență. O semnificativă îmbunătățire a calității resurselor umane din cadrul administrației centrale o reprezintă recrutarea unui număr de 500 de euro-consilieri, specializați în problematica integrării europene detașați în cadrul structurilor ministeriale.

Asistența Uniunii Europene pentru acest sector

Sprijinul financiar din partea Uniunii Europene pentru acest sector, din 1992 și până în prezent, este de aproximativ 42 milioane Euro, la care se vor adăuga 35,88 milioane Euro prin programul Phare multi-anual 2004-2006.

Programe aflate în derulare

I. Programarea multi-anuală 2004-2006- procesul de reformă a administrației publice din România, incluzând și reforma funcționarilor publici, procesul de elaborare a politicii, descentralizarea, deconcentrarea și informatizarea sunt pe lista domeniilor prioritare care vor fi finanțate prin această facilitate.

Programul are trei priorități și aspecte ale impactului pentru acest sector:

- reforma funcționarilor publici prin formarea unui corp profesional de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic;
- reforma administrației publice locale prin continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare;
- reforma administrației publice centrale prin îmbunătățirea procesului de elaborare a politicii.

II. Programul Național Phare 2003 include următoarele proiecte: Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice din România pentru trei componente: Întărirea capacității UCRAP și a rețelei, Dezvoltarea corpului profesional de manageri în administrația publică, Investiții IT.

III. A. Programul Phare 2002 Descentralizarea și dezvoltarea administrației publice locale române urmărește să contribuie la consolidarea capacității instituționale a administrației publice române, pentru a putea realiza descentralizarea fiscală de la administrația publică centrală către administrația publică locală prin transferarea atribuțiilor de coordonare a unor activități, o dată cu crearea unor surse autonome de finanțare la nivel local.

III.B. Programul național Phare 2002 ”Întărirea capacității administrative românești de a coordona, de a monitoriza și de a evalua programe de finanțare”

Alte măsuri realizate până în prezent

Conform programului de măsuri legislative pentru trimestrul I 2006 au fost realizate următoarele : proiect de lege privind serviciile de salubritate a localităților, proiect de lege privind serviciile comunale de utilități publice, proiect de lege privind serviciul de iluminat public, proiect de lege privind serviciul de transport public local, proiect de lege privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare

De asemenea au fost promovate patru proiecte legislative pentru reforma în administrația publică⁸: proiectul de lege-cadru a descentralizării, proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală, proiectul de lege privind finanțele publice locale și proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici.

Proiectul legii cadru a descentralizării stabilește un set de principii (principiul subsidiarității, principiul asigurării resurselor corespunzătoare responsabilităților transferate, principiul constrângerii bugetare, principiul echității în asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice, principiul responsabilității autorităților administrației publice în raport cu competențele care le revin și principiul asigurării capacității de planificare și a predictibilității în activitatea autorităților administrației publice locale), reguli și etape ce trebuie respectate de fiecare minister care își descentralizează activitatea. Proiectul de lege are și un capitol privind competențele autorităților administrației publice locale.

Proiectul de modificare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală introduce conceptul intercomunalității, validarea consilierilor locali și județeni, constatarea încetării mandatelor, a dizolvării consiliilor locale și județene de către justiție, modificarea mecanismului de numire, sancționare și demitere a secretarului unității administrativ-teritoriale și sancțiunile care vor fi aplicate aleșilor locali atunci când nu aprobă bugetul în timp util, nu respectă o hotărâre a consilierilor locali, nu se achită de sarcini ca reprezentanți ai statului.

Proiectul de lege privind finanțele publice locale introduce patru principii bugetare: principiul autonomiei locale financiare, principiul proporționalității, principiul consultării, principiul solidarității.

⁸ Revista Economie și administrație locală nr. 2/2006, Ed. Tribuna Economică, București, 2006, p.4-6

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 transpune în domeniul funcției publice principiul descentralizării. Se prevăd modalități privind concursurile de recrutare în vederea depolitizării recrutării funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

- [1] Arvatu Cristina, Ionescu Daniela, Lucinescu Ioan Codruț, Cinca Sanda, Luca Ruxandra, Câmpean Călin- *România și Uniunea Europeană. Cronologie istorică*, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2004
- [2] Cociuban Aristide- *Extinderea Uniunii Europene și România*, Editura Apimondia, București, 2002.
- [3] Duculescu Victor- *Justiția europeană, mecanisme, deziderate și perspective*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
- [4] Georgiu Grigore- *Identitate și integrare*, Editura institutului de Teorie Socială, 2001.
- [5] Manda Cezar Cornelii-*Controlul administrative în spațiul juridic European*, Editura Lumina Lex, București ,2005
- [6] Marin Liviu,-*Integrarea Europei în România*, Editura Fundația Eurisc, București, 2001
- [7] Savu Dana Victoria-*Integrarea Europeană: dimensiuni și perspective*, Editura Oscar Print, București, 1997
- [8] Stănciulescu Gabriela, Androniceanu Armenia, *Sisteme comparate de administrație publică europeană*, Editura Economică, București, 2001
- [9] *Revista Economie și administrație locală*, nr. 1/2006, ianuarie, Editura Tribuna Economică, București, 2006
- [10] *Revista Economie și administrație locală*, nr. 2/2006, februarie, Editura Tribuna Economică, București, 2006
- [11] <http://www.infoeuropa.ro>
- [12] <http://www.mie.ro>
- [13] <http://www.europa.eu.int>
- [14] <http://europe.org.ro>
- [15] <http://www.edu.ro>