

DIAGNOSTICUL FUNCȚIEI PUBLICE ÎN PROCESUL DESCENTRALIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE

Constantin FÎRȚA

România

The thesis systematically analyses the managerial concept represented by groups of people responsible for the achievement of the pre-established objectives, correlatively to the concept of the public administration in which and by which the state's power is represented by well – defined institutional and organizational structures.

Diagnosticarea disfuncțiilor și punctelor slabe aferente priorităților reformei administrației publice relevă următoarele aspecte:

A. În cazul funcției publice, instituțiile responsabile pentru reformă sunt: Agenția Națională a Funcționarilor Publici – pentru managementul funcției publice și Institutul Național de Administrație – pentru formarea continuă a funcționarilor publici.

Pe lângă Institutul Național de Administrație, în prezent, formarea continuă este asigurată de centrele regionale, facultăți și centre de formare continuă din învățământul superior, școli și centre de formare aparținând ministerelor și altor instituții publice centrale, precum și de organizații neguvernamentale și instituții private. Ca urmare a monitorizării procesului de implementare a legislației din domeniul funcției publice și al formării continue a funcționarilor publici, dar și a evoluției managementului funcției publice și formării continue la nivel european, s-au constatat unele probleme în dezvoltarea funcției publice din România. S-au identificat atât probleme de ordin legislativ, cât și unele probleme privind gestionarea funcției publice.

Cu toate progresele înregistrate pe linia regimului juridic al personalului din administrația publică, situația actuală este complexă pentru că, în prezent, există mai multe acte normative care reglementează statutul juridic aplicabil personalului din administrația publică. Acest fapt denotă o insuficientă reglementare integrată pentru managementul personalului din administrația publică.

Personalului contractual din serviciile publice, inclusiv celui din administrația publică, i se stabilesc, prin prevederile noului Cod al Muncii, obligații și drepturi similare cu cele ale funcționarilor publici, mai puțin în domeniul interdicțiilor și incompatibilităților. Această situație relevă următoarele: statutul funcționarilor publici nu se aplică decât celor 120 000 de funcționari publici, nu însă și personalului contractual sau celui cu statut special. În prezent, nici o structură nu centralizează informațiile privind totalitatea salariaților din sectorul public; în absența unei baze de date satisfăcătoare, până în prezent, nu s-a realizat nici un studiu complex cu privire la masa salarială, care să evalueze, de exemplu, diferențele de salarii între sectorul public și cel privat.

Capacitatea instituțională actuală a Institutului Național de Administrație (INA), a centrelor regionale de formare continuă și a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) este deficitară din lipsă de resurse materiale și umane în raport cu complexitatea activităților curente și cerințele procesului de reformă.

Baza de date privind funcțiile publice și funcționarii publici, gestionată de ANFP, nu oferă suficiente informații cu privire la funcționarii publici. Problemele sunt legate în principal de: lipsa softului adecvat pentru gestionarea și pentru furnizarea de informații complexe în timp real sau cu decalaje mai mici de 15 zile; slaba implicare a autorităților și instituțiilor publice care au obligația de a transmite Agenției datele privind funcțiile publice și funcționarii publici; dezvoltare redusă a sistemului informațional integrat la nivelul administrației publice.

Sistemul de salarizare nu a fost și nu este un sistem unitar și echitabil specific funcționarilor publici, utilizându-se (de regulă, anual) reglementări tranzitorii, caracterizat prin: nivelul scăzut al salariilor funcționarilor publici; lipsa unor instrumente de motivare alternative; lipsa transparenței cu privire la veniturile salariale ale unor categorii de funcționari publici prin utilizarea inadecvată a sistemului de stimulente; inexistența unor compensații, care să țină cont de nivelul cheltuielilor suplimentare pentru un nivel de trai decent în marile orașe, în raport cu alte localități („indemnizația de rezidență”).

Sistemul de recrutare, promovare și evaluare nu asigură pe deplin corectitudinea procesului de recrutare, promovare și evaluare a funcționarilor publici. O abordare corespunzătoare ar trebui să conducă la promovarea neutralității politice a funcționarilor publici și la creșterea transparenței procesului.

Formarea continuă a funcționarilor publici este inefficientă, uneori formală sau chiar inexistentă, iar dificultățile identificate în cadrul procesului de formare sunt legate de: absența unei rețele structurate a furnizorilor de formare în domeniul administrației publice; finanțarea insuficientă a formării continue în administrația publică; absența relației directe între formarea funcționarilor publici și dezvoltarea carierei acestora; lipsa unui sistem standard privind furnizarea și atribuirea programelor de formare continuă care creează, în situația actuală, importante diferențe organizaționale și operaționale între acești furnizori; absența unui sistem extern de monitorizare și evaluare a calității procesului de formare.

B. Diagnoza procesului de descentralizare a serviciilor publice pleacă de la considerentul că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

În decursul ultimului deceniu, România a făcut pași importanți în planul descentralizării financiare, dar procesul de implementare a acestei politici a întâmpinat multe probleme din cauza inexistenței unei strategii naționale a descentralizării. În cadrul acestui proces au putut fi identificate trei cicluri. În primul ciclu (1991-1994) au fost inițiate schimbări importante în structura și finanțarea autorităților publice locale, care au inclus și introducerea sistemului de taxe și impozite locale. În ciclul al doilea al politicii de reformă (1998-2000) s-au făcut noi pași pentru realizarea descentralizării administrative și financiare.

În timpul celui de al treilea ciclu (2001 – până în prezent) prin noile legi adoptate s-au stabilit noi reguli pentru anumite funcții ale autorităților publice locale, în special privind serviciile publice. Diagnosticând modul în care s-a realizat și se realizează procesul de descentralizare a serviciilor publice, concluzionăm că:

✓ Pe baza noii legislații privind finanțele publice locale a crescut nu numai partea din PIB destinată bugetelor locale, dar și proporția corespunzătoare a cheltuielilor locale în totalul cheltuielilor publice (între 1998-2001 procentul din PIB a crescut de la 3,6 la 6,5% și cheltuielile locale au crescut de la 14,4 la 26,6%).

Privitor la alocările de cheltuieli bugetare – ca pondere în PIB, considerăm relevante datele din tabelul de mai jos:

Tabel

Ponderea alocării cheltuielilor bugetare totale în PIB

(u/m mlrd lei RON)

Nr. crt.	INDICATORI	PERIOADA			
		2003	2004	2005	2006
1	CHELTUIELI BUGETARE:	29	35	39	44
2	PIB	190	238	281,2	312,5
3	Ponderea cheltuielilor bugetare din PIB	15,26	14,71	13,88	14,10

Sursa: Legea bugetului de stat; Institutul Național de Statistică

Cu toate acestea, alocările de cheltuieli bugetare rămân cu mult în urma „nevoilor” ca urmare firească a unei creșteri economice nesatisfăcătoare (5-6%) care să conducă la creșterea PIB.

✓ Tendințe de centralizare și de descentralizare au existat în acest interval. Câteva prevederi legale noi au întărit controlul autorităților centrale asupra funcțiilor autorităților publice locale, în timp ce altele au acționat în direcția descentralizării. În iulie 2003 a fost adoptată o nouă lege privind finanțele publice locale, care conține prevederi corelate cu cele ale Legii finanțelor publice (armonizată cu prevederile Reglementărilor Consiliului European nr.1605/2002) și care a permis creșterea procentului din impozitul pe venit alocat autorităților publice locale.

✓ Echilibrarea este o altă problemă importantă în domeniul finanțelor publice locale ce trebuie luată în considerare. Acest lucru se realizează prin utilizarea unei formule ce redistribuie veniturile comunităților locale mai prospere către cele mai sărace. Criteriul (formula) după care se repartizează sumele alocate din bugetul de stat, pentru echilibrarea bugetelor locale, intitulat „Criteriul de capacitate financiară”, este următorul.

$$SD_U = \frac{\frac{I_j : P_j}{I_u : P_u} \times \frac{P_u}{P_j}}{\sum_{j=1}^n \left[\frac{I_j : P_j}{I_u : P_u} \times \frac{P_u}{P_j} \right]} \times SD_j,$$

în care:

SD_u – sume defalcate din impozitul pe venit pe unitate administrativ-teritorială;

SD_j – sume defalcate din impozitul pe venit pe total județ;

I_j – impozitul pe venit la nivel județ;

P_j – populația județului;

I_u – impozitul pe venit cuvenit unității administrativ-teritoriale;

P_u – populația unității administrativ-teritoriale.

Criteriul respectiv îl considerăm destul de subiectiv, dat fiind că nu ține seama de specificitatea și aportul unității administrativ-teritoriale în consolidarea bugetului de stat.

Cercetarea întreprinsă denota și alte disfuncționalități și aspecte negative înregistrate în derularea procesului de descentralizare și deconcentrare, precum și în funcționarea serviciilor publice descentralizate și deconcentrate, cum ar fi: capacitatea limitată a administrației publice locale de a organiza eficient oferta de servicii; posibilități limitate de planificare și previziune financiară la nivel local din cauza persistenței mecanismelor de control direct și a deciziilor discreționare din partea autorităților centrale; preponderența alocărilor cu destinație precisă limitează libertatea de decizie a autorităților publice locale; lipsa clarității și predictibilității în transferul plăților; incertitudinea aspectelor legate de formula alocării acestor transferuri; transferul unor competențe fără a fi însoțite de un transfer echivalent de resurse financiare și de autoritate de management adecvată la nivel local; mecanismele de echilibrare existente nu asigură echitatea sistemului; transferul incomplet de proprietate este un obstacol în gestionarea efectivă a patrimoniului colectivităților locale; insuficiența instruire specializată pentru autoritățile publice locale privind gestiunea financiară și managementul serviciilor publice descentralizate.

✓ În prezent, instituția prefectului nu asigură pe deplin conducerea serviciilor deconcentrate. Pentru creșterea coerenței reformei administrației publice, instituția și competențele prefectului necesită a fi redefinite. Trebuie să fie clar definit rolul acestora în coordonarea serviciilor deconcentrate, în monitorizarea calității serviciilor oferite către cetățeni, precum și resursele, mijloacele de care dispun.

Așadar, rezultă că progresele înregistrate în procesul de descentralizare și deconcentrare nu au atins parametrii scontati, în principal din cauza: lipsei unei strategii integratoare și care să țină de situația reală adusă la cunoștință de beneficiarii direcți, precum și dificultăților financiare întâmpinate de administrația publică locală datorită necorelării între responsabilitățile transferate și sursele de finanțare asigurate.

C. Diagnoza procesului de formulare a politicilor publice pleacă de la considerentul că principalii responsabili în ceea ce privește coordonarea procesului de formulare a politicilor publice, la nivelul administrației publice centrale, sunt Secretariatul General al Guvernului (SGG) prin Unitatea de Politici Publice (UPP) și Cancelaria Primului-Ministru.

Atribuțiile prevăzute expres în reglementările privind organizarea și funcționarea SGG în domeniul formulării politicilor publice sunt legate de: întărirea capacității manageriale a Guvernului privind fundamentarea, elaborarea, implementarea și adaptarea politicii generale, precum și a politicilor sectoriale; dezvoltarea unui mecanism integrat de coordonare a procesului de elaborare și implementare a politicilor publice; eficientizarea comunicării și coordonării în cadrul procesului de formulare și implementare a politicii generale și a celor sectoriale.

Începând cu anul 2001, au avut loc mai multe reorganizări ale Guvernului, care au vizat creșterea eficienței actului de guvernare, incluzând aici și o serie de măsuri privind îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice. Astfel, reorganizarea care a avut loc în luna iunie 2003, a condus la reducerea numărului de ministere și agenții.

Potrivit modificărilor cadrului legislativ referitor la organizarea Secretariatului General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice are ca principală misiune crearea și perfecționarea unor mecanisme de întărire a

capacității Guvernului de coordonare a procesului de formulare, implementare și monitorizare a politicilor publice la nivel central.

Mecanismul elaborării politicilor publice la nivel central vine să susțină argumentele prezentate pentru fiecare din secvențele procesului de formulare a politicilor publice, după cum urmează:

- Crearea procedurilor standard, constând în: eficientizarea procedurilor standard existente, instituite prin actele normative în vigoare și detalierea modalităților de fundamentare tehnică a propunerilor de acte normative trimise spre aprobare în ședința de guvern.

- Stabilirea priorităților strategice, privitoare la: îmbunătățirea gradului de corelare între prioritățile generale ale guvernului și prioritățile specifice stabilite de fiecare minister în parte, grad satisfăcător de concordanță între prioritățile strategice agreeate și propunerile de proiecte de acte normative înaintate pentru dezbateră și aprobare în ședințele de guvern și creșterea gradului de compatibilitate între regulile și tehnicile folosite în procesul de formulare a politicilor publice și normele corelative ale UE privind transparența, predictibilitatea, responsabilitatea și incluziunea.

- Coordonarea politicilor publice, adică: eficientizarea funcționării organismelor interministeriale, prin restructurarea și menținerea numai a celor care desfășoară activități necesare implementării strategiilor guvernamentale; conturarea modalităților de lucru al grupurilor de experți din ministere și a colaborării lor la nivel interministerial, prin cooptarea acestora în cadrul procedurilor de avizare prevăzute de cadrul legislativ actual; existența, în prezent, a unor departamente puțin specializate în activități specifice procesului de formulare a politicilor publice la nivelul ministerelor de resort.

În urma diagnosticului întreprins sunt identificate și unele puncte slabe:

- ✓ Monitorizarea implementării politicilor publice și transparența procesului de formulare a politicilor publice este insuficientă în sensul că se impune: un nivel ameliorat al implicării și consultării structurilor asociative ale autorităților locale și a societății civile în procesul de formulare a politicilor publice, prin îndeplinirea procedurii stabilite prin Legea privind transparența decizională în administrația publică; un nivel îmbunătățit al informării organizațiilor și persoanelor interesate pe parcursul derulării etapelor politicii publice.

Bibliografie:

1. Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarului public // Monitorul Oficial al României. - 2004. - Nr.251.
2. Legea nr.7/2004 privind codul de conduită al funcționarilor publici // Monitorul Oficial al României. - 2004. - Nr.157.
3. Hotărârea Guvernului României privind dosarul profesional al funcționarului public, nr.432/2004 // Monitorul Oficial al României. - 2004. - Nr.341.

Prezentat la 10.03.2008