

EXPUNERE DE MOTIVE

Până în prezent, descentralizarea în România s-a derulat fără respectarea regulilor general-valabile care guvernează acest proces. Transferul responsabilităților administrative nu a fost corelat cu cel al resurselor financiare, inițiativele ministerelor de resort nu au fost coordonate sau au fost incomplete, iar transparența și predictibilitatea sistemului de finanțare a bugetelor locale au lipsit. Datorită caracterului său inter-sectorial, descentralizarea este un proces deosebit de dificil, care necesită o coordonare permanentă între actorii implicați, precum și asumarea de către aceștia, inclusiv de către destinatari - autoritățile administrației publice locale, a măsurilor convenite. Totodată, este foarte important ca regulile descentralizării să fie clar explicate și respectate. Fiecare minister descentralizator trebuie să respecte anumite principii, etape și să prevadă măsuri obligatorii în transferul competențelor către autoritățile administrației publice locale. Nu în ultimul rând, se simte nevoia consolidării atribuțiilor de coordonare a procesului de descentralizare în toate etapele sale, cu precădere în ceea ce privește aspectele tehnice. De aceea, pentru a asigura un proces de descentralizare integrat și eficient, rolul integrator al Ministerului Administrației și Internelor trebuie întărit, acesta devenind avizator al tuturor inițiativelor de descentralizare sectorială ale ministerelor de resort.

Scopul prezentului proiect de lege este de a stabili un set de principii, reguli și etape ce trebuie respectate de fiecare instituție publică care descentralizează competențe către autoritățile administrației publice locale. De asemenea, proiectul propune o structură instituțională îmbunătățită, care să guverneze acest proces, să asigure respectarea regulilor de bază și corelarea între transferul de responsabilități administrative și cele financiare. Obiectivul final este de a integra eforturile separate ale ministerelor într-o politică de descentralizare coerentă, sistematică și eficientă. Aplicarea adecvată a proiectului de lege va avea drept rezultat un proces de descentralizare integrat și consistent.

Deficiențele Legii-cadru a descentralizării nr. 339/2004 au făcut-o greu de aplicat. Practic, legea nu a conținut prevederi care să reglementeze procesele de descentralizare sectorială, iar structura instituțională creată s-a dovedit a fi ineficientă și nu a putut fi aplicată. Prevederile „Programului de guvernare 2005-2008”, angajamentele internaționale asumate de România, dar și nevoia acută a unui cadru legal bine definit pentru elaborarea și implementarea inițiativelor de descentralizare sectorială au impus necesitatea rescrierii legii-cadru a descentralizării și abrogarea actului normativ existent.

Principalele componente ale noului proiect de lege sunt:

1. Un set complet de principii care trebuie să guverneze procesul de descentralizare, în general, și orice inițiativă sectorială, în special. Acestea trebuie asumate și respectate de toate ministerele de resort, precum și de către cele integratoare, Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Administrației și Internelor. Aceste principii sunt:

- a) principiul subsidiarității;
- b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate;

- c) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil și predictibil;
- d) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele care le revin;
- e) principiul echității în asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice;
- f) principiul constrângerii bugetare.

2. Un set de reguli clare ce trebuie respectate în orice inițiativă de descentralizare sectorială. Aplicarea lor va avea ca efect un proces de descentralizare unitar, bine fundamentat, sincronizat și adaptat nevoilor și capacității de implementare a autorităților administrației publice locale.

Astfel, competențele vor fi transferate la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean, cu condiția ca acesta să aibă și capacitatea de implementare necesară. Selectarea competențelor ce vor fi descentralizate trebuie să aibă în vedere următoarele criterii: eficiența economică, obținerea economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice și aria geografică a beneficiarilor serviciului public. Transferul competențelor este însoțit obligatoriu de resursele necesare exercitării lor. Resursele actuale pentru exercitarea responsabilităților de la nivel central vor fi transferate integral la nivel local. Totodată, transferul va putea fi dublat de sisteme de standarde de cost pe baza cărora Guvernul va determina necesarul de finanțare pentru furnizarea serviciilor publice descentralizate. Autoritățile administrației publice locale trebuie să respecte standardele minime de calitate în furnizarea serviciilor publice descentralizate.

Înainte de generalizarea transferului de competențe la nivel național, ministerele de resort pot organiza faze pilot pentru testarea soluțiilor propuse.

Ca o posibilă soluție la actuala situație în care unitățile administrativ-teritoriale au aceleași responsabilități indiferent de mărimea și resursele lor și pentru a înlesni respectarea standardelor minime de calitate în serviciile oferite cetățenilor, proiectul de lege statuează noțiunea „capacității administrative”. Astfel, transferul de responsabilități va putea fi efectuat selectiv, în funcție de posibilitățile de implementare ale unităților administrativ-teritoriale. În situațiile în care se constată lipsa sau insuficiența capacității administrative a unei autorități a administrației publice locale, competențele respective se transferă consiliului județean pe raza căruia se află unitatea administrativ-teritorială în cauză, până în momentul remedierii situației respective. Setul de indicatori pentru evaluare, precum și nivelele capacității administrative vor fi elaborate pentru fiecare proces de descentralizare sectorială în parte.

3. Structura instituțională a procesului de descentralizare va avea în centru Ministerul Administrației și Internelor, care va fi implicat în toate etapele parcurse atât de ministerele de linie, cât și de către unitățile administrativ-teritoriale în transferarea, respectiv preluarea și implementarea competențelor. De asemenea, Ministerul Administrației și Internelor va avea un rol important în elaborarea și monitorizarea politicii de descentralizare financiară. În vederea creșterii capacității administrative a autorităților publice locale și a stimulării asocierii unităților administrativ-teritoriale, Ministerul Administrației și Internelor gestionează programe naționale de dezvoltare adresate autorităților administrației publice locale.

De asemenea, Ministerul Administrației și Internelor, împreună cu ministerele de resort și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, va propune Guvernului termenele limită până la care vor fi finalizate strategiile sectoriale de

descentralizare și a standardele minime de cost și calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate.

4. Cooperarea cu structurile asociative ale autorităților publice locale este statuată pe parcursul întregii legi. Aceasta este cu atât mai importantă cu cât autoritățile publice locale trebuie să își asume noile competențe. Cooperarea în ceea ce privește descentralizarea financiară este instituționalizată prin Comitetul național pentru finanțe publice locale.

5. Legea conține și un capitol privind competențele autorităților administrației publice locale. Elementul de noutate îl constituie structurarea acestora pe niveluri administrative, respectiv nivelul județean și nivelul comunelor și orașelor; în cadrul fiecărui nivel, competențele sunt clasificate în exclusive, partajate și delegate. Utilitatea acestui nou capitol este multiplă:

a) cetățeanul trebuie să știe care sunt competențele comunei/orașului sau ale județului în care locuiește, astfel încât să conștientizeze cine este responsabil pentru calitatea serviciilor publice care îi sunt oferite.

b) Guvernul trebuie să dețină structura alocării competențelor pe niveluri administrative pentru a determina necesarul de transferuri financiare către fiecare dintre acestea și pentru a corecta eventuale deficiențe. Astfel, Guvernul are posibilitatea să aloce administrației publice locale fonduri cât mai apropiate valoric de nevoile reale ale acesteia.

c) o structură precisă a alocării competențelor este deosebit de importantă pentru inițiativele ulterioare de descentralizare și pentru reliefarea unor anomalii existente în prezent.

Capitolul răspunde observațiilor repetate ale structurilor asociative ale administrației publice locale, societății civile și partenerilor internaționali ai Guvernului referitoare la lipsa de transparență în alocarea competențelor către autoritățile administrației publice locale. Cel mai recent, Raportul de monitorizare al Comisiei Europene din octombrie 2005 arăta că „responsabilitățile diferitelor niveluri administrative nu au fost clarificate suficient și nu au fost însoțite de transferurile corespunzătoare de proprietate și resurse fiscale”.

6. Legea conține și un set de prevederi cadru privind finanțele publice locale. Acestea sunt reluate și dezvoltate în proiectul legii finanțelor publice locale. Totodată, sunt incluse prevederi privind inițiativele Guvernului pentru stimularea asocierii unităților administrativ-teritoriale și creșterea capacității administrative a autorităților administrației publice locale prin intermediul unor programe de dezvoltare adresate acestora.

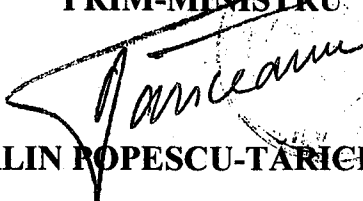
Prevederile prezentului proiect de lege sunt corelate cu cele ale proiectelor de lege privind finanțele publice locale, respectiv pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale, nr.215/2001.

În prezent, opinia conform căreia eficiența furnizării de la nivel local a multor servicii publice este mai mare decât de la nivel central este general acceptată la nivel mondial. Prezentul proiect de lege va constitui cadrul legal care va guverna procesul de descentralizare în vederea materializării acestui fapt și în România.

În elaborarea proiectului, au fost parcurse procedurile legale privind transparența decizională în administrația publică.

Considerăm necesară înaintarea în procedură de urgență către Parlamentul României a prezentului proiect de lege având în vedere importanța accelerării procesului de reformă a administrației publice în contextul integrării României în Uniunea Europeană. Comisia Europeană a subliniat necesitatea clarificării competențelor ce revin autorităților administrației publice locale și asigurării resurselor financiare necesare exercitării în condiții de eficiență a acestor competențe. Având în vedere că la data de 16 mai 2006 Comisia Europeană va publica cel de-al doilea Raport comprehensiv de monitorizare a României, considerăm deosebit de importantă promovarea și adoptarea prezentului proiect de lege în regim de urgență.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege alăturat, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare, cu procedura de urgență prevăzută la art.76 alin.(3) din Constituția României, republicată.

PRIM-MINISTRU

CĂLIN POPESCU-TARICEANU