

## **Propuneri privind descentralizarea serviciilor și reorganizarea regională**

### **I. Necesitatea reorganizării regionale**

Conform criticilor formulate de specialiștii din domeniu, (Societatea Academică Română, reprezentanții sferei de afaceri și societatea civilă) organizarea regională existentă în prezent nu a avut ca rezultat nici dezvoltarea regională, nici realizarea coeziunii regionale. A fost suficient un singur ciclu de proiectare pentru a afirma fără ezitare, că acest sistem a eșuat și are nevoie de îmbunătățiri. Principale critici:

#### **A. Critici cu privire la politica de dezvoltare:**

- Fără competențe de execuție și bugetare, documentele de planificare regională nu au putut deveni instrumente de dezvoltare regională. Structura regională actuală a fost incapabilă să îndeplinească sarcinile stabilite prin legile proprii (Legile 151/1998 și 315/2004), fiind discreditate, nu numai în ochii Europei, ci și al populației țării.
- Structura regională a mascat diferențele dintre județele bogate și cele sărace, făcând imposibilă direcționarea intervențiilor în mod eficient, diminuând eficacitatea și impactul regional al acestora.
- Structura regională a generat o competiție contraproductivă având ca efect ca zonele cu condiții mai puțin favorabile (cu deficit de capital propriu, de putere de lobby, etc.), nu au beneficiat de resurse suplimentare, cum s-a întâmplat în cazul zonelor mai prospere.
- Este de neacceptat, ca forurile decizionale din România nu iau în considerare exemplele și experiențele din țările a căror evoluție socio-istorică este asemănătoare și în continuare nu alocă mai multe resurse pe cap de locuitor pentru zonele cu dezvoltare mai slabă.

#### **B. Critici cu privire la dezvoltarea economică:**

- Organizarea regională din prezent a făcut imposibilă dinamizarea proceselor economice interne, exploatarea eficientă a resurselor interne.
- Structura regională nu a produs nici o valoare adăugată pentru oamenii care trăiesc și lucrează regiune și nici pentru operatorii economici.
- Din cauza structurii inadecvate nu s-au putut remarca particularitățile economice regionale, nu a sprijinit realizarea de aglomerații economice.
- Structura regională nu a avut o influență benefică asupra aprofundării cooperării economice la nivel regional, nici asupra apariției de rețele interne menite a spori competitivitatea.

#### **C. Critici formulate din punct de vedere al coeziunii teritoriale:**

- Conform datelor oficiale diferențele dintre indicatorii economici au crescut în perioada 2008-2012 cu aproximativ 36% (PIB calculat fără datele din capitală), iar proiecțiile oficiale sugerează că, până în 2015, acestea vor crește cu până la 66% (A se vedea: Raportul Comisiei Naționale de Prognoză economică: Proiecția principalilor indicatori economico-sociali în Profil Teritorial până în 2015).
- Au crescut diferențele și din punctul de vedere al veniturilor populației, astfel diferența medie dintre salariile brute la nivelul regiunilor (excluzând Bucureștiul) în anul 2008 fiind de 62 de lei,

iar în prezent această diferență a ajuns la suma de 100 de lei. Diferența dintre veniturile nete medii la nivelul județelor astăzi a ajuns la 600 de lei (a se vedea cele mai recente date ale INS).

- În locul organizării de jos în sus (de tip bottom-up) a parteneriatelor regionale, structura regională actuală adâncește diferențele dintre județe, între spațiul urban și rural, orașe și sate.
- În ansamblu nu a contribuit la dezvoltarea echilibrată, durabilă și nu a contribuit la valorificarea optimă a resurselor regionale de care dispunem (vezi: *Cartea verde privind coeziunea teritorială: transformarea diversității teritoriale într-un avantaj {SEC(2008) 2550}*).

**D. Critici formulate în baza aspectelor culturale:**

- Structura regională nu s-a construit în baza tradițiilor istorice, a pus în aceeași oală comunități cu mentalitate și cultură diferită.
- Astfel această structură nu a ajutat formarea unor comunități regionale viabile, deoarece le-a fost imposibilă actorilor regionali să se identifice cu actuala structură.

**E. Critici metodologice:**

- Conform Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS), art. 3. alin 2. "Nivelul corespunzător al NUTS în care trebuie să se înregistreze o anumită clasă de unități administrative dintr-un stat membru, este determinat în baza pragurilor demografice, menționate în continuare, în cadrul cărora se situează dimensiunea medie a acestei clase de unități administrative ale statului membru în cauză:

• Nivel	Minim	Maxim	
• NUTS 1	3 milioane	7 milioane	
• NUTS 2	800000	3 milioane	
• NUTS 3	150000	800000	

Conform datelor ultimului recensământ populația regiunii Nord-Est depășește limita NUTS II de 3 milioane de locuitori, având 3.148.577 locuitori.

## **II. Propunerile privind principiile de realizare a regionalizării**

### **1. Respectarea normelor metodologice ale Uniunii Europene:**

Propunem crearea unei configurații regionale prin eliminarea greutăților întâmpinate până în prezent în procesul de regionalizare românesc și folosindu-ne de experiența altor state central europene (de exemplu, Polonia), care au avut în vedere recomandările și modalitățile Uniunii europene (1059/2003/EK), pe baza cărora regiunile:

- **reflectă condițiile economice, sociale, istorice, culturale, geografice sau de mediu;**
- **iau în considerare numărul populației pentru omogenizarea structurii regionale.**

### **2. Diferențierea județelor dezvoltate de cele mai slab dezvoltate:**

Analizele noastre arată clar că diferențele între județele din Regiunea Centru s-au adâncit, iar acest lucru a dus efectiv la insuccesul actualei organizări regionale. Proiectele de coeziune economică s-au

concentrat în marile centre economice, iar județele cu o economie mai slab dezvoltată nu au putut ține pasul cu ele (analiza noastră în acest sens o puteți citi la Anexa 1.) Acest lucru indică clar, că trebuie alocate mai multe resurse regiunilor mai slab dezvoltate, respectiv între județele dintr-o regiune trebuie aplicată aceeași politică de alocare a fondurilor.

### **3. Managementul descentralizat a resurselor:**

Managementul descentralizat al resurselor pentru dezvoltare este mai eficientă față de managementul centralizat. Acest lucru este un fapt, care este demonstrat și de rata absorbției (este de ajuns să se facă o comparație între rezultatele fondurilor POR și celelalte fonduri cu management central). Sprijinim introducerea managementului fondurilor structurale la nivel regional, ca astfel județele să fie reprezentate în continuare în forurile decizionale și de execuție ale agențiilor de dezvoltare regională.

### **4. Utilizarea noilor modele/instrumente de dezvoltare teritorială: CLLD, ITI, LEADER**

ITI (Investiții Teritoriale Integrate), CLLD (Acțiuni de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității) și LEADER sunt instrumente care funcționează eficient și în condițiile actualei organizări regionale neadecvate. Reprezintă surse de finanțare și de dezvoltare economică, însă pentru a asigura viabilitatea lor trebuie:

#### **- în cazul CLLD:**

- putere de decizie și fonduri de cel puțin 20 milioane de euro
- personal calificat;
- accesibilitate mai mare: de exemplu și județele să aibă acces la CLLD, nu numai marile orașe.

#### **- în cazul LEADER:**

- buget minim de cel puțin 10 milioane euro/organizație LEADER;
- scoaterea de sub jurisdicția APDRP;
- fondul principal să fie FEADR, dar să se poată accesa și fonduri FEDR și FSE;
- personalul calificat din cadrul LEADER trebuie să primească suport profesional, pentru a evita plecarea lor de după 2014;
- să fie păstrată actuala structură LEADER, iar cele funcționale să primească acreditare automată.

#### **- în cazul ITI:**

- să aibă strategii de dezvoltare teritoriale;
- să fie accesibili tuturor zonelor geografice ;
- să fie incluse în programele operaționale
- să fie alocate resurse corespunzătoare, adică cel puțin 50 milioane euro/ITI;

### **5. Reforma regională - pregătire și decizie**

În legătură cu sistemul regional trebuie analizate următoarele aspecte:

A: managementul fondurilor, B: funcții administrative, C: Dimensiunea. În cadrul acestora există următoarele alternative:

A1 – Nu are rol, A2.1 – are rol de organism intermediar (OI), fără programe operaționale (PO), A2.2 – are rol de organism intermediar, cu program operațional propriu, A3 – autoritate de management (Am) cu program operațional propriu

B1 – accent deconcentrat, B2 – accent descentralizat, B3 – sistem mixt, B4 – fără funcții administrative

C1.1 – regiunile actuale, cu centre actuale, C1.2 – regiunile actuale, cu alte centre, C2 – regiunile actuale cu modificări (prima variantă USL), C3 – regiuni noi, mai mici ca dimensiune

În baza acestor criterii se conturează următoarele versiuni:

C1.1 + B1 + A1	C1.2 + B1 + A1	C2 + B1 + A1	C3 + B1 + A1
C1.1 + B1 + A2.1	C1.2 + B1 + A2.1	C2 + B1 + A2.1	C3 + B1 + A2.1
C1.1 + B1 + A2.2	C1.2 + B1 + A2.2	C2 + B1 + A2.2	C3 + B1 + A2.2
C1.1 + B1 + A3	C1.2 + B1 + A3	C2 + B1 + A3	C3 + B1 + A3
C1.1 + B2 + A1	C1.2 + B2 + A1	C2 + B2 + A1	C3 + B2 + A1
C1.1 + B2 + A2.1	C1.2 + B2 + A2.1	C2 + B2 + A2.1	C3 + B2 + A2.1
C1.1 + B2 + A2.2	C1.2 + B2 + A2.2	C2 + B2 + A2.2	C3 + B2 + A2.2
C1.1 + B2 + A3	C1.2 + B2 + A3	C2 + B2 + A3	C3 + B2 + A3
C1.1 + B3 + A1	C1.2 + B3 + A1	C2 + B3 + A1	C3 + B3 + A1
C1.1 + B3 + A2.1	C1.2 + B3 + A2.1	C2 + B3 + A2.1	C3 + B3 + A2.1
C1.1 + B3 + A2.2	C1.2 + B3 + A2.2	C2 + B3 + A2.2	C3 + B3 + A2.2
C1.1 + B3 + A3	C1.2 + B3 + A3	C2 + B3 + A3	C3 + B3 + A3
C1.1 + B4 + A1	C1.2 + B4 + A1	C2 + B4 + A1	C3 + B4 + A1
C1.1 + B4 + A2.1	C1.2 + B4 + A2.1	C2 + B4 + A2.1	C3 + B4 + A2.1
C1.1 + B4 + A2.2	C1.2 + B4 + A2.2	C2 + B4 + A2.2	C3 + B4 + A2.2
C1.1 + B4 + A3	C1.2 + B4 + A3	C2 + B4 + A3	C3 + B4 + A3

Rezultă în total 64 de variante pentru structuri regionale, care corespund criteriilor politicile actuale, dar și normelor europene. La prima vedere este chiar Cutia Pandorei.

Însă este ușor de făcut o selecție din aceste variante, în cazul în care sunt clarificate deciziile:

1. În structura actuală, împreună cu funcția de coordonare, este greșită, generează rezultate contrare politicii de coeziune, deci C1.1, C1.2 pot fi excluse, la fel și C2. Deci varianta realistă rămasă este **C3, regiuni noi, mai mici ca dimensiune**.
2. Pentru implementarea politicilor de dezvoltare, nu este necesară acordarea de funcții de administrație publică sau de autoritate publică regiunilor. Dacă scopul este politica de coeziune și dezvoltarea, atunci:
  - a. C3 + B4 este structura de bază;

- b. Totodată, trebuie alocate instrumente proprii regiunilor de dezvoltare, deci varianta , A1 și A2.1 pot fi excluse.
- c. Varianta A3 este o nerealică din punct de vedere al normelor europene (lipsa competenței și al pregătirii), deci rămâne varianta C3 + B4 + A2.2, ca structură optimă pentru implementarea politicilor de dezvoltare și coeziune, adică:
  - **C3 - regiuni noi, mai mici ca dimensiune,**
  - **B4 – fără funcții administrative,**
  - **A2.2 – are rol de organizație intermediară, cu programe operaționale proprii.**

#### **Concluzionarea argumentelor:**

- A) Regiunile trebuie să primească un rol mai important în dezvoltare regională, pentru că fără instrumente adecvate nu se pot obține rezultate. Dacă regiunile nu primesc dreptul de a-și formula obiectivele și prioritățile proprii, vor deveni structuri goale, inutile. Înzestrarea completă a regiunilor cu funcții administrative și de dezvoltare este nerealică, dat fiind eșecul din perioada 2007-2013.
- B) Dacă scopul regiunilor este dezvoltarea economică și socială, respectiv coeziunea, este inutilă ridicarea la un nivel de administrație publică. În acest caz sunt de ajuns două nivele cel local și cel central, un astfel de pas ar fi doar o recentralizarea ascunsă.
- C) Delimitarea regiunilor și desemnarea centrelor regionale este problema principală, deoarece nu există nici o variantă oficială care să fi luat în vedere argumentele din prezenta analiză. Regiunile de dimensiuni mari, cum sunt cele actuale, sau altfel redeseinate nu corespund nevoilor reale. România este delimitată din punct de vedere teritorial, o țară cu multe varietăți, accesibilitatea prin căile de comunicare rutieră este slabă, iar atracția și puterea de influență a polurilor de dezvoltare este puternică: în acest context regiunile mai mici, care corespund și din punct de vedere al varietății teritoriale, vor servi scopurile politicii de coeziune.

#### **III. Propuneri punctuale:**

1. Dat fiind și obiectivele pentru care se realizează reorganizarea regiunilor este implementarea unei reale politici de dezvoltare respectiv absorbția și utilizarea eficientă a resurselor dezvoltare, recomandăm ca în prima fază noile regiuni să aibă numai competențe legate de dezvoltarea regională și nu competențe administrative.
2. **Introducerea și respectarea principiului gradualității:**

Propunerea noastră este ca reorganizarea administrative a regiunilor și delegarea de competențe să se facă cu respectarea următoarelor trepte:

  - Reorganizarea regiunilor actuale cu rol de planificare și statistică. și acordarea de noi competențe în domeniul dezvoltării regionale.
  - În funcție de rezultatele implementării treptei precedente, acordarea de competențe administrative, dacă acestea sunt sustenabile din punct de vedere administrativ și economic.

Acest lucru se poate realiza și diferențiat, adică competențele se pot delega și separate regiunilor, în funcție de dezvoltarea lor.

### 3. **Delegarea competențelor de dezvoltare regională**

În prezent sistemul regional de dezvoltare funcționează pe baza unui singur Program Operațional Regional, care după cum știm nu a avut rezultate prevăzute inițial din punct de vedere al coeziunii teritoriale și din punct de vedere al dezvoltării teritoriale.

Propunem un sistem cu o singură autoritate de management și mai multe organisme intermediare regionale dar cu mai multe competențe, fiecare regiune cu propriul Program Operațional Regional bazată pe priorități și specifici regiunilor respective.

De asemenea dintre atribuțiile Autorității de management ar trebui transferate la Organismele Intermediare următoarele competențe și responsabilități:

- Stabilirea procedurilor și criteriilor de eligibilitate, evaluare și selecție a proiectelor,
- Asigurarea evaluatorilor externi independenți în procesul de evaluare (supervizează și controlul activității evaluatorilor externi rămâne în sarcina AM).
- Elaborarea bugetelor POR și planificarea acestora pe perioada 2014-2020, din sumele alocate în funcție de propriile priorități, în consens cu programul de dezvoltare națională
- Elaborarea criteriilor de selecție
- Coordonarea implementării POR regional
- Coordonarea elaborării rapoartelor de evaluare a POR, Raport anual de implementare, Raport final de implementare
- Elaborarea și actualizarea procedurilor de implementare ale POR/ ghiduri
- Dezvoltarea și implementarea planului de comunicare
- Luarea deciziei finale privind aprobarea proiectelor pentru finanțare și semnarea contractelor de finanțare
- Evaluări permanente și ad-hoc, verificări la fața locului, corectarea neregulilor
- Autorizarea cheltuielilor eligibile pe baza verificării rapoartelor de progres primite de la beneficiari

Același principiu trebuie urmărit și în cazul altor programe cu finanțare europeană sau națională (de ex.: PNDL): să fie coordonate și implementate prin centrele regionale, cu competențe de articulare a bugetelor alocate regiunilor, în funcție de prioritățile regionale.

### 4. **Delegarea competențelor coordonare și administrare**

Propunem descentralizarea la nivel regional și/sau județean a tuturor competențelor ce țin de coordonarea și implementarea politicilor publice și serviciilor publice, excepție celor ce țin de atribuțiuni și sarcini de control.

*Atribuțiuni și competențe de organizare și coordonare ce ar trebui transferate la nivel **județean** (atribuțiunile următoarelor instituții):*

Agențiile Județeană de Ocupare a Forței de Muncă  
Oficiul Județean de Consultanță Agricolă

Inspectoratul Teritorial pentru Calitatea Semințelor  
Oficiul pentru Ameliorarea Reproducției în Zootehnie  
Direcția Silvică  
Inspectoratul Școlar Județean  
Inspectoratul Județean Pentru Cultură și Culte  
Direcția Județeană de Sport  
Direcția Județeană de Statistică  
Inspectoratul Județean pentru Situații de Urgență  
Direcția Județeană pentru Protecția Drepturilor Copilului  
Inspectoratul de Construcții  
Corpul Gardienilor Publici

*Atribuțiuni și competențe de organizare și coordonare ce ar trebui transferate la nivel **regional***  
(atribuțiunile următoarelor instituții:)

Direcția de Muncă, Solidaritate Socială și Familie  
Agenția de Protecția a Mediului  
Secția Drumuri Naționale  
Inspectoratul de Concurență

La o analiză atentă, se poate constata că la nivelul consiliilor județene, sub forma de direcție sau instituție subordonată există organisme similare cu actualele instituții deconcentrate, deci prin predarea atribuțiilor se va putea realiza o armonizare a serviciilor publice prestate la nivel județean, reducând astfel birocrăția.

În evaluarea procesului complex al descentralizării este indispensabilă includerea unor specialiști independenți, care pot evalua atribuțiile îndeplinite de diferitele instituții desconcentrate, cadrul legislativ, resursele umane aflate la dispoziție, pot analiza relațiile existente în cadrul și între diferitele instituții, pot obține opinia specialiștilor și organizațiilor non-guvernamentale din domeniu fără a fi subordonați și dependenți de unele puteri politice și organizatorice. În concluzie, o reformă complexă a instituțiilor desconcentrate aflate în subordinea administrației centrale nu poate fi efectuată fără o evaluare complexă a impactului.

Această analiză trebuie să cuprindă, pe lângă problemele administrative și organizatorice, și formularea de propuneri semnificative în privința reducerii nivelului de birocrăție, deoarece problema nu este transferul fără logică a instituțiilor, ci cadrul legislativ care guvernează atribuțiile diferitelor instituții și finanțarea acestora. A nu se uita în procesul de descentralizare, faptul că beneficiarii direcții trebuie să fie cetățenii României, plătitori de taxe și impozite, important fiind din punctul meu de vedere ca acest proces să nu reducă o serie de cheltuieli de la bugetul de stat crescând, în schimb, cheltuielile cetățenilor în relația acestora cu autoritățile sau instituțiile publice.

Instituții subordonate aceluiași minister au puncte de vedere diferite cu privire la oportunitatea și modul de realizare a unei descentralizări eficiente.

Marea majoritate a instituțiilor descentralizate din județul Harghita menționează faptul că din punctul lor de vedere atribuțiile proprii nu pot fi descentralizate ori că descentralizarea trebuie decisă la nivelul ministerului căruia îi sunt subordonate.

## **5. Debirocratizare prin descentralizare**

Descentralizarea trebuie să servească realizarea bunei guvernări, creșterea capacității administrative, și reducerea birocrăției, iar în procesul de debirocratizare a sistemului administrativ din România o soluție eficientă va fi introducerea unui sistem unitar de e-guvernare pentru toate serviciile publice.

Să avem în vedere importanța e-guvernării, e-administrației, deoarece este un domeniu în care mediul de afaceri s-a dezvoltat în mod semnificativ (de exemplu furnizorii de energie electrică, gaz, telefoane), iar statul a rămas pe loc.

Când vorbim despre e-administrație atunci avem în vedere crearea unui sistem informatic și un cadru legislativ, care nu va fi utilizat de cetățeni prin semnătura electronică cu costuri anuale de multe zeci de euro, ci prin intermediul unui cont de e-mail gratuit, deschis la filiala locală a unei rețele de instituții unitare, care răspunde pentru funcționarea sistemului.

În privința dezvoltării e-guvernării la ministere, problema este că fiecare minister își construiește propriul castel și diferitele castele individuale nu vor forma o fortificație guvernamentală unitară.

Trebuie să vorbim despre un sistem de administrație în care cetățeanul rezervă o dată prin Internet sau telefon, și nu trebuie să stea la rând. Prin intermediul Internetului poate verifica suma plătită de angajator în contul serviciilor sociale, ca astfel când ajunge la pensie să nu aibă surprize. Să poată verifica de acasă ce servicii medicale au fost decontate pe numele lui, ca astfel să nu existe situații în care instituțiile medicale să deconteze cinci fracturi de picioare pe o singură persoană, deși persoana în cauză nu a avut nici unul. Propunem un sistem administrativ în care un contabil din județul Olt poate depune prin intermediul sistemului de e-mail gratuit contabilitatea unei firme din județul Suceava. Un sistem prin care un avocat din județul Harghita sau Covasna poate înregistra pe cale electronică în 24 de ore o firmă în București fără deplasări.