

*Alegerile și
reforma
administrațiilor
locale – analize,
previziuni și
recomandări*

No.5

RAPORT DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ

Policy Warning Report (PWR)

Editat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA



NOTĂ

Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorilor și nu implică răspunderea membrilor sau finanțatorilor Societății Academice din România.

Cuprins

- 4. ANALIZA ALEGERILOR LOCALE DIN IUNIE 2004 ȘI
RECOMANDĂRI PENTRU ALEGERILE NAȚIONALE**

 - 11. ÎN ADMINISTRAȚIILE LOCALE NU TREBUIE ÎNLOCUIȚI DOAR
OAMENI, CI ELE TREBUIE REFORMATE CE INSTITUȚII ÎN
DIRECȚIA DESCENTRALIZĂRII**
-

*Alte rapoarte asupra guvernării editate de SAR,
studii de opinie publică și politici publice, împreună
cu trimestrialul de științe politice PolSci, se găsesc la
www.sar.org.ro*

SAR a avut dreptate**ALEGERILE LOCALE ARATĂ CĂ ROMÂNII
VOR O SCHIMBARE POLITICĂ MAJORĂ ÎN
2004****Dar abuzul puterii de către PSD a viciat și va mai vicia
voința electoratului**

Întotdeauna a fost mare încurcătura la alegerile locale din România. Asta a permis PSD, fără excepție, să proclame de fiecare dată că le-a câștigat (încă pe pe timpurile când se numea PDSR, FSN, etc). Cu toate astea, victoria lor a fost întotdeauna discutabilă, deoarece de regulă nu câștigau orașele mari cele mai importante, nu câștigau consiliile județene, și așa mai departe. După alegeri, începea adevărata politică, adică dl. Cozmâncă prin prefectii săi destitua primari aleși (a trebuit să intervină Consiliul Europei pentru stoparea acestei proceduri), sau aceștia era recrutați prin mituire cu fonduri discreționare sau șantaj când călcaseră pe alături (procedee încă larg utilizate, vezi biografiile candidaților din *Ghidul alegătorului* editat de *Coaliția pentru un Parlament Curat*). Există, cu alte cuvinte, două teme separate în ce privește alegerile locale din România. Una este tema electorală propriu-zisă: cum au funcționat alegerile ca proceduri, care a fost calitatea campaniilor, dinamica procesului electoral și cum trebuie înțelese rezultatele. A doua este însă cel puțin la fel de importantă. Ea privește democrația și procedurile democratice. Ținem alegeri locale ca să desemnăm puteri locale democratic alese. Reușim însă acest lucru? Ceea ce am făcut duminică, 6 iunie, a avut vreo importanță, sau jocurile adevărate nici nu se fac la alegeri? Ce putem face ca să merite să ne deranjăm la viitoarele alegeri locale, și să convingem mai mult de jumătate din electorat că alegerile acestea chiar un sens, că aceia aleși chiar au o putere?

Această secțiune politică a raportului SAR are deci două părți. În prima vom analiza rezultatele alegerilor și vom discuta cât de democratice au fost ele. În a doua ne vom uita la mecanismele care fac puterea locală și la felul în care acestea sunt viciate de guvern și proaste practici din teritoriu, pentru a trage un real semnal de alarmă privind sabotarea unei puteri locale reale și democratice. Vom formula recomandări la ambele secțiuni.

TREND

Cine a câștigat și cine a pierdut de fapt localele 2004?

Rezultatele sunt împărțite. Dar rezultatele de la consiliile județene și locale indică net că **PSD nu a câștigat alegerile**, în orice caz nu acolo unde a candidat clar ca partid, sub flamura sa, și nu sub pulpana vreunui oligarh local recrutat în ultimii ani (cazul Mazăre). Deci PSD mai mult a pierdut decât a câștigat. Desigur, prin comparație cu 2000 sau chiar cu alegeri mai vechi, PSD nu stă rău, și-a apărut bastioanele din provincia măruntă și săracă, acolo unde controlul resurselor duce la controlul oamenilor cheie și implicit al politicii. Dar această apărare a vechilor poziții nu a fost suficientă, deoarece Alianța a crescut brusc. Să analizăm partid cu partid, pe baza comparației cu alegerile anterioare.

1. **PSD a stagnat prin raport cu sine la localele din 2000, dar a pierdut în fața Alianței, ca și în raport cu obiectivele sale stabilite.** Este mult sub sondajele autocomandate care îi dădeau 50%, și mult sub acel 40% al sondajelor independente. După primul tur nu a reușit să apere cei 70% primari recrutați, și s-a întors la cifra din anul 2000, 36%. Va mai câștiga în turul doi, dar cert nici pe departe nu vor reuși prin alegeri să obțină ce au obținut prin recrutare. Are o performanță bună la consilieri locali.
2. **Alianța D.A. a fost principalul câștigător**, maximizându-și performanța atât prin raport cu performanța individuală a partidelor din 2000, cât și ca alianță a opoziției. PD a urcat de la 10 la peste 15%. PNL a urcat de la 7 la peste 18% (atribuind în mod egal câștigul DA și rotunjind în jos). Dacă se adaugă zdrobitoarea victorie din București și alegerile încă deschise în care PD este bine plasat, Alianța a reușit o mare performanță, depășind PRM la toate capitolele. Succesul listei comune din București, unde s-a luat mult peste totalul celor două partide separat, arată că *cea mai bună publicitate electorală pentru Alianță, alt fapt deja prezis de SAR, este unitatea ei*. PNL a recuperat o mare parte din electoratul țărănist, PD a reușit marea miză a alegerilor, să ia votanți de la PRM. Alianța a recuperat zona urbană, luând votanți atât de la PSD, cât și de la PRM.
3. **PRM a stagnat**, obținând un câștig nesemnificativ față de 2000. Mobilizarea din zonele urbane a mers către partidele Alianței, aceasta fiind considerată per ansamblu o opțiune cu șanse mai mari de câștig. Principalul *campaigner* al PRM, Vadim Tudor, a fost discret sau prezent cu inițiative legate de schimbarea sa la față, care au transmis un mesaj neclar. La primari PRM chiar a pierdut, prin înfrângerea lui Gh. Funar. SAR avertizase într-un raport precedent că votanții PRM sunt opozanți mult mai radicali decât partidul.
4. **PUR a trecut pe propriile picioare**, grație succesului de la Bacău.

Concluzie: Pragul electoral de 5% introdus în 2000 a dus la focalizarea voturilor pe patru partide românești principale. Aceasta explică marele câștig al acestor partide față de 1996, când enorm de multe voturi mergeau la partide mici. Ridicarea pragului a stabilizat cu

PSD a pierdut nu în cifre absolute, ci în raport cu propriile așteptări, cu concurenții și în special cu situația pe care o avea în 2003

succes sistemul de partide și a dus la o concentrare care a crescut în 2004 față de 2000. Principalii perdanți ai acestor alegeri sunt partidele mici, care nu mai au nici un fel de șanse.

Fig. 1. Câștigul principalelor partide prin raport cu alegerile precedente

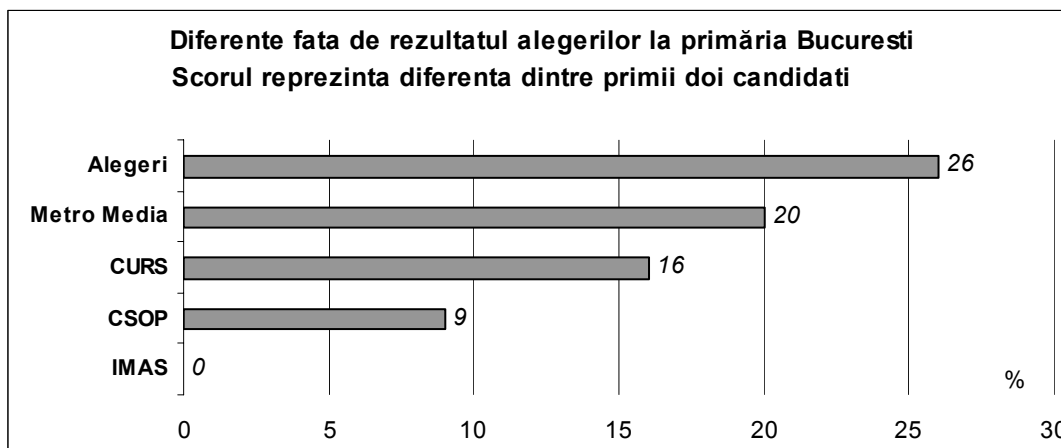
Partide	Alegeri locale pentru Consilii Judetene % din voturi exprimate			
	1996	2000	2004	Câștig
PSD (PDSR)	16	27	33	+ 6
PD (în cadrul USD)	11	10	13+5/2	+ 6
PNL		7	16+5/2	+ 11
Alianță opoziție	20 (CDR)	7 (CDR)	34 (DA)	
PRM	4	7	8	+1
PUR		2	6	+ 4
UDMR	7	6	6	---

Toate procente peste 0.5 sunt rotunjite în sus, față de precedentul raport unde rotunjirea în jos la toate partidele a atras proteste repetate ale PSD.

De ce sunt aceste rezultate o surpriză?

Aceste rezultate par o surpriză. Dar nu sunt. În numărul special din *Raport asupra Guvernării* din luna martie SAR prevedea că PSD va pierde circa un sfert din votanții săi, la cifra de 40% pentru PSD din sondajul SAR-CURS din martie. De asenenea, o întrebare pusă de noi în sondaj arăta că 42% din români cred că există o alternativă politică la PSD, față de doar 39% care nu cred acest lucru. Cu alte cuvinte, au existat dovezi clare, deși indirecte, că ne pregătim pentru o paritate PSD-Alianță, cu un ușor avantaj pentru aceasta din urmă.

Fig. 2. Cu cât s-au înșelat sondajele la alegerile de primar pentru București



Prognoza SAR, martie 2004

„45% din cei care declară azi că votează PSD ar prefera și ei o schimbare la alegerile din 2004, **iar un sfert din totalul votanților PSD crede că există o alternativă politică valabilă la partidul de guvernământ**. Acest electorat este probabil că se va deplasa la alte partide în campania electorală, fie la Alianță, fie la PRM. Schimbarea e dorită mai ales în orașele peste 200 000 de locuitori în care opțiunea preferată este pentru alianța PNL-PD”.

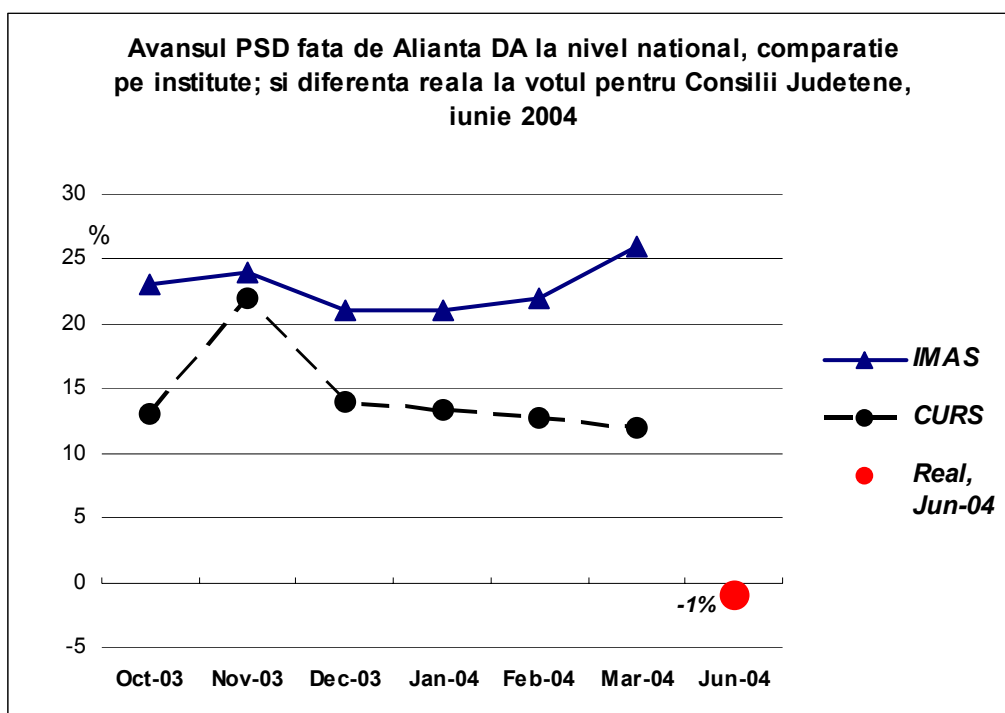
Raport asupra guvernării nr. 6/2004 Societatea Academică din România, martie 2004

	Da (%)	Nu (%)
Există o alternativă politică capabilă să conducă țara	42	39
România ar avea nevoie de o schimbare la alegerile din 2004	72	19

Sondaj SAR-CURS, martie 2004

Dacă a existat o mare surpriză, aceasta a fost creată de sondaje, mai ales de cele comandate de PSD la firma lui Alin Teodorescu, IMAS. Diferența dintre Mircea Geoană și Traian Băsescu a fost prognozată de acest institut ca fiind zero (imparțialii!) în vreme ce CSOP și CURS au prezis diferențe mai mari. Sondajul cel mai apropiat de alegeri ca dată, cel al Metromedia, care nu era destinat publicității, a fost cel mai aproape de realitate.

Fig. 3. Diferența dintre realitate și prognozele IMAS și CURS



La nivel național, numai două institute au sondat constant preferințele politice ale alegătorilor. CURS și IMAS, căci despre ele e vorba, au diferit constant și considerabil la capitolul PSD, unde IMAS (Barometru plătit de PSD) prezicea valori în jur de 50% și CURS (sondaj politic omnibus cofinanțat de SAR cu o asociație liberală) valori în jur de 40%. Directorul IMAS, Mircea Kivu, a convocat și un seminar al unei asociații profesionale cu nume pompos al cărei președinte este – Societatea Română de Marketing și Opinie Publică (SORMA) – ca să ne explice că ambele rezultate sunt la fel de științifice și să dea vina pe diferențe de metodologie.

“Directorii IMAS și CURS susțin ca românii pot avea încredere în continuare în sondajele de opinie ce indică tendințele electoratului, chiar dacă rezultatele oferite de institutele în cauză arată procente sensibil diferite pentru actuala Putere. Ei au negat faptul că diferențele dintre rezultatele sondajelor de opinie în ceea ce privește procentajul partidului de guvernământ sunt cauzate de „afilierea” lor la un partid sau altul și le-au pus pe seama faptului că fiecare utilizează metode proprii de testare a electoratului.”

Ziarul *Cotidianul*, citind conferința de presă a dnilor Mirela Kivu, IMAS, și Sebastian Lăzăroiu, CURS, dn luna aprilie a.c.

<http://www.cotidianul.ro/anterioare/2004/politica/pol1218apr.htm>

În realitate nici un fel de diferențe de metodologie nu explică situația, ambele procente fiind, ca și rezultatul la alegerile pentru consiliile județene, din totalul celor care exprimă o opțiune. La IMAS trendul PSD era în creștere, în vreme ce la CURS era în scădere. Cele două institute au diferit și la prognoza votului pentru DA, IMAS dând un trend descrescător, iar CURS un trend crescător. Per ansamblu, CURS a fost mult mai aproape de prezicerea rezultatului, numai la raportul dintre democrați și liberali s-au înșelat. CURS a prezentat constant pe liberali de două ori mai puternici ca pe democrați, și în general democrații au fost defavorizați de toate sondajele, mai cu seamă în megasondajul CURS din decembrie, care urma să joace un rol decisiv la distribuirea locurilor pe liste în cadrul D.A.

Nu este mai puțin adevărat că electorii au supraportat votul pentru PSD. Ceea ce au reușit să creeze sondajele PSD care prezentau acest partid la peste 50% nu a fost să convingă electorii, ci să creeze o atmosferă în care a devenit mai ușor să recrutezi elitele și să faci pe oamenii simpli să răspundă mai prudent în sondaje.

Care au fost atuurile PSD?

Cîștigurile PSD din această campanie au provenit din trei surse principale:

1. *Controlul elitelor locale și provinciale*, mai ales în zonele mai puțin dezvoltate. Acest lucru a permis manipularea resurselor locale, mai ales în mediul rural (vezi studiu de caz mai jos). Motivul pentru care

Acest vot e o surpriză doar pentru cine a luat de bune sondajele de casă ale partidelor

elitele rurale sprijină PSD este experiența verificată că PSD va face o politică care le va permite lor în continuare să controleze resursele locale. Prin politica față de proprietatea funciară, față de restituirea pădurilor, prin forma și birocrația ajutoarelor pentru agricultori, guvernele PSD nu fac decât să întrețină lipsa de autonomie a țăranilor din regiuni sărace și împuternicirea celor care pe plan local controlează resursele. Este un model tipic lumii a treia, care funcționează în mai bine de o treime a României de azi, unde PSD a câștigat detașat alegerile la primării în primul tur.

2. *Controlul media electronice*, prin manipularea agendei de discuție și a liderilor de opinie independenți prezenți pe micul ecran. Analistii invitați erau fie inhibați în majoritate timpului de teamă că nu vor fi invitați din nou, fie predispuși la generalități amabile față de putere. De exemplu, despre corupție nu s-a discutat decât în termeni generali, nu s-a vorbit de acte punctuale de corupție ale vreunui candidat, deși exemplele abundau. Studioul electoral de pe TVR2 în care candidați din orașe diferite erau adunați în jurul aceleiași mese și vorbeau separat, nu împreună, e un bun simbol al efortului evident de a zădărnici o campanie consistentă. *Primingul*, prin ordinea știrilor, a favorizat în mod grosier partidul de guvernământ. Culmea manipulării a fost atinsă pe 8 iunie, când mai multe televiziuni, în cap cu cea publică, au difuzat marea anulare a alegerilor de la Costinești, insinuând că opoziția, cea care se temea de fraudă, era de fapt cea care fraudase. În speță, din cauza unor buletine de vot albe introduse în urnă, opoziția care câștigase acea circumscripție a avut de pierdut din cauza anulării. Dar știrea a creditat ideea că nu guvernul, ci opoziția fraudează alegerile.
3. *Controlul organismelor de reglementare*. Atât CNA, cât și BEC au făcut servicii PSD. CNA a intervenit absurd ca să limiteze pierderile generale de imagine ale PSD. Pe lângă limitările stupide ale lungimii clipurilor au intervenit în conținut de o manieră nedemocratică, fără precedent în democrații consolidate. Au lovit cu predilecție în opoziție. Exemplele sunt de-a dreptul hilare, ca un banal spot al PUR interzis de CNA pe baza prevederilor art. 60 (4) și 64 lit. c din Legea 67/2004, care adică nu proba „eventualele acuzații cu incidență penală sau morală aduse unui alt candidat”. Cum suna spotul?

„Decembrie 1989

Românii și-au riscat viața pentru democrație

Putem vorbi astăzi în România despre democrație?

Ce fel de democrație este aceea în care politicienii corupți,

Miliardarii de carton și baronii locali ne sfidează?

Când copiii noștri sunt obligați să aștepte ore în șir la doctor,

Și părinții noștri au pensii mizerabile?

Când autoritățile dau greș așa cum au făcut-o în tragedia de la Mihăilești!

PUR luptă pentru democrație!

Nu vă irosiți votul pentru cei care

V-au dezamăgit în ultimii 14 ani!

Votează PUR!”

Spot PUR interzis de CNA

**Controlul
discursului public
instaurat de PSD a
influențat mai mult
elitele locale
decât alegătorii;
controlul votului la
sate se face tot cu
metode
tradiționale, pre-
moderne**

CNA nu avea nici un motiv să interzică așa ceva. Cazul este de cenzură flagrantă. La fel de deplorabil a fost și biroul electoral central. Acesta s-a pretat jocului în care contestațiile opoziției au fost toate respinse, ca PSD să și le retragă pe ale sale. A dat directive ca presa să nu producă opinii electorale cu o zi înainte de alegeri, ca după aceea să le ia înapoi. A comunicat defectuos cu presa.

Studiu de caz**CUM SE VOTEAZĂ ÎN ROMÂNIA RURALĂ****Lumea a treia începe la 15 km de Piața Universității**

La fel ca în toată țara, în Circumscripția 17 din Comuna Cornetu, jud. Ilfov, duminică, 6 iunie, au avut loc alegeri locale pentru Primar, Consiliu Județean și Consiliu Local. La fel ca în multe localități, candidatul favorit era actualul primar PSD. La fel ca în toată țara, cele 3 secții de votare s-au deschis la ora 7 dimineața, după verificarea urnelor, a cabinelor, a ștampilelor etc. Dar, de aici încolo, ne temem să calificăm drept tipică situația din Cornetu. Deși am avea motive.

Comuna Cornetu numără în jur de 3000 de alegători pe listele permanente, prezența la vot fiind mare încă de la primele ore. În cursul dimineții, la 2 din cele 3 secții de votare erau cozi mari: cetățeni în vârstă și romi. Aceștia din urmă veneau în grupuri mari, conduși de către un fel de ajutor de bulibașă (bulibașa lor se află în Comuna Bargadiru, cel din Cornetu pierzându-și funcția atunci când a intrat la închisoare) care a "supravegheat" alegerile de la 7 dimineața până târziu în noapte. Deși mulți (majoritatea) dintre romi se declarau analfabeți, unii aveau permis de conducere sau se semnau pe liste în momentul primirii ștampilei. Conform legii 67/ 2004, pe baza unor motive întemeiate, cetățenii au dreptul să ceară să fie însoțiți în cabinetele de vot de către o persoană. Iar pentru mulți, acea persoană era fie Primarul în funcție, fie consilierii, care, dacă ajutorul lor nu era cerut explicit, se ofereau singuri. Gestul Primarului și al consilierilor aveau mai mult rolul de control, fiindcă oamenii primiseră anumite „stimulente” suficiente chiar înainte de alegeri. Primarul obținuse autorizația pentru a racorda comuna la gaze în urmă cu aproape doi ani, cu toate acestea, el a deschis instalația cu câteva săptămâni înaintea alegerilor. Mai mult de atât, mulți locuitori primiseră ajutoarele sociale (care trebuiau acordate cu 3 luni în urmă) abia cu o săptămână înaintea alegerilor. S-a votat cu mare elan și cu buletine expirate, pe bază de confirmare de la șeful poliției că respectivul e cine spune că e.

În 2 dintre cele 3 secții de votare, Primarul în funcție împreună cu ceilalți candidați au participat activ la numărarea voturilor, iar când a fost sigur de victoria sa (de patru ori mai multe voturi decât următorul candidat) a ieșit la balcon să salute mulțimea care era adunată în fața primăriei (care găzduia circumscripția electorală), permițând accesul în clădire a mai multor persoane pentru a sărbători victoria sa. Pe holurile Primăriei se cânta, se scanda, se insultau contracandidații, chiar dacă numărătoarea voturilor nu era încă terminată și birourile electorale lucrau în continuare.

Fig. 4. Rezultate comparative la primării

Partide	Alegeri locale pentru primari % din mandate				
	1996	2000	2003 – % din mandate între alegeri	2004 turul 1 (% mandate atribuite)	2004 tur 1 (% total mandate-2727)
PSD	32	36	65	70	29
PD	16	16	10	6	2
PNL		9	7	8	3
CDR	12	5	2	--	--
PRM	2	2	1	0.47	0.22
UDMR	5	5	5	12	5

Care au fost slăbiciunile și care atuurile opoziției?

Alianța a avut o bună strategie în București, prezentându-se ca echipă, idee care a avut un succes imens. A avut de pierdut în multe locuri pentru că nu a aplicat aceeași tactică. La Iași a pierdut majoritatea prezisă de magasondajul CURS în oraș în favoarea PSD datorită divizării și semnalului trimis de aceasta. Atât la Iași cât și la Timișoara au greșit că nu făcând alianțe locale în jurul celui mai bun candidat, în ciuda faptului că acesta ar fi provenit dintr-un alt partid. Dacă ar fi procedat așa, și-ar fi maximizat câștigul la mandate. O vor face oricum în turul doi, dar va fi prea târziu, majoritățile din consilii nu se mai pot schimba. În general Alianța a beneficiat masiv de un trend de protest anti-PSD. Acesta i-a adus în afara capitalei principalele câștiguri, nu propria sa strategie. Votantii au vrut neapărat o schimbare, și acolo unde nu au avut încredere în Alianță (cazul Bacău, unde reprezentatii DA erau traseiști faimoși) au găsit alternativa la oricine, PUR, PNTcd, etc.

Ce se va întâmpla la alegerile parlamentare?

Așa cum arată experiența mandatelor precedente, România nu poate, în cadrul politic existent să fie guvernată decât de o coaliție. Din motive care țin de oportunitate politică o alianță legislativă cu PRM este greu de conceput. Dar un partid care câștigă în jur de 42-43% și beneficiază de redistribuție poate guverna cu un aliat în parlament ca UDMR sau PUR. Șansele ca la alegerile parlamentare să câștige acest procent semnificativ Alianța, nu PSD, au devenit considerabile, dacă DA aplică în toată țara strategia din București. Traian Băsescu, cum SAR a mai scris, ar fi fost un candidat mai puternic la prezidențiale. Traian Băsescu și Corneliu Vadim Tudor au potențialul cel mai ridicat de campanie. Aceleași sondaje nu tocmai de încredere au făcut ca finala să se profileze între dnii Stolojan și Năstase. Partida este totuși echilibrată, și ceea ce părea imposibil multora e realizabil: PSD poate pierde ambele poziții odată ce DA devine o alternativă clară. UDMR este aliatul cert al ambelor alternative. PUR trebuie să apere și la legislative poziția de la locale ca

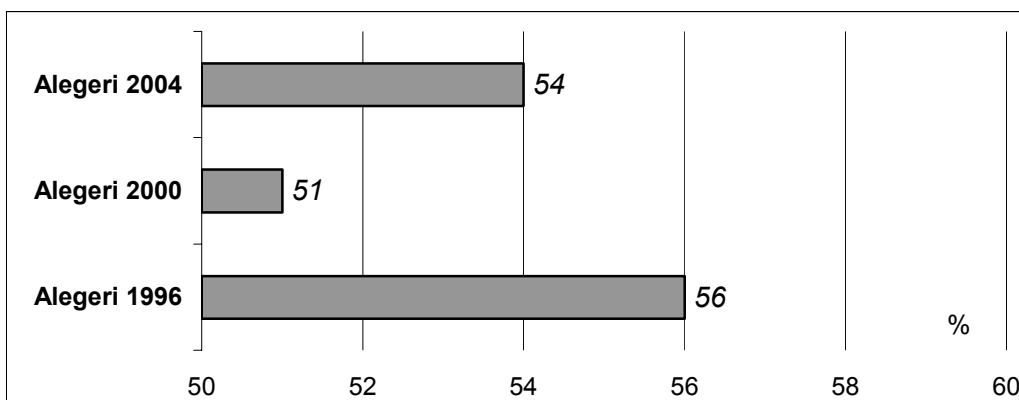
Cea mai bună publicitate pentru opoziție este unitatea sa, nu baronii locali proprii care să concureze cu cei ai PSD; "strategii" care au recomandat liste separate trebuie să recunoască eroarea și să se retragă

să poate juca un rol de arbitru. PNL și PD au un protocol clar, excepțional de detaliat, care le permite să nu piardă timp în plus pentru ceea ce a fost problema lor principală, delimitarea influențelor în cadrul DA. Dar au foarte puțin timp pentru a construi o forță politică capabilă să convingă atât electoratul român, cât și scepticii din comunitatea internațională că în România există o alternativă serioasă de guvernare, capabilă să continue cu succes integrarea europeană.

A fost participarea slabă?

Participarea a fost slabă. Dar nu mai slabă ca în 2000. Electoratul a fost mai mobilizat, nu mai demobilizat. Întrebarea, din nou, este de ce predicția participării din sondaje a fost atât de departe de adevăr. Și mai ales cum putem proceda la toamnă pentru a prezice mai bine participarea. Sugestia SAR este utilizarea unei întrebări indirecte ca predictor. În 2004 această întrebare a fost gradul de competență a alegătorului (competența subiectivă). Alegătorii care au apreciat singuri că nu știu destule despre program și candidați nu s-au prezentat la vot.

Fig. 5. Rata de participare la alegerile locale



RECOMANDĂRI

1. România are nevoie de acel organism electoral permanent cerut de ani de zile de societatea civilă, care să nu mai fie atât de supus presiunilor politice cum este BEC. LA această oră nu există la BEC nici măcar o bază de date consistentă cu rezultatele alegerilor din 1992 încoace – și nicăieri în altă parte. Crearea unei autorități cu împuternicirea necesară atât la nivel legal cât și prin resurse este singura care poate rezolva amatorismul și neglijențele de organizare din alegerile noastre.
2. Principalul câștigător al migrației politice, PSD, a văzut în aceste alegeri că procedurile nedemocratice au și un cost, nu doar un profit. Pe viitor trebuie ca migrația politică să dispară. Acest lucru nu e posibil prin proiectul de lege al guvernului, care frizează neconstituționalitatea. Nu este nevoie de modificări de Constituție

sau legi organice pentru realizarea acestui obiectiv. Trebuie să copiem modelul vecinilor noștri care au reușit. Slovacia a stopat migrarea politică prin singura cale posibilă. Viitoarii parlamentari sau primari au semnat cu data în alb renunțarea la mandat în cazul că se retrag din partid, iar partidele principale au semnat un pact că vor accepta cu toții aceste reguli. Fără această decizie a partidelor nu au rost modificările legislative: dacă partidele se decid să acționeze modificările legislative devin redundante. SAR cheamă toate partidele să își modifice regulamentele interioare în acest sens și să răspundă chemării societății civile de a negocia un pact formal. Putem rezolva problema migrației fără a schimba nici o lege, prin simplă voință politică.

3. CNA ar trebui să organizeze o dezbatere publică cu organizațiile specializate de media și educație civică privitor la intervențiile sale în conținutul campaniei. Simpatizăm cu necesitatea de a construi o campanie civilizată, dar acest lucru nu trebuie să se producă prin limitarea dezbaterii democratice, ca în alegerile generale din 2000 sau la localele 2004.
4. Alianța D.A. ar fi putut câștiga alegerile locale dacă ar fi candidat sub o singură flamură. A meritat să lase acest efect de câștigare PSD, doar pentru a delimita mai bine forțele în interiorul Alianței și a face pe placul unor filiale slabe, care se tem de unire din cauză că se tem de competiție, și al căror obiectiv nu este să se câștige alegerile ci să se continue diverse afaceri de familie locale? SAR recomandă două lucruri:
 - (i) Disciplinarea cu ocazia analizei performanței la alegeri a tuturor liderilor locali cu comportament egoist, care riscă să compromită victoria de la toamnă
 - (ii) Disponibilizarea tuturor celor care, din partide sau din afara lor, au pretins că au probe „științifice” că prezentarea pe liste separate va aduce mai multe voturi, făcând astfel servicii celor care sunt de fapt contra acestei alianțe. Dacă DA vrea să câștige alegerile, trebuie creat un departament unic de cercetare, profesionist, care să servească alegerile prezidențiale și legislative, renunțându-se la inspirația experților auto-declarați
5. PSD nu are de ce să caute țapi ispășitori imaginari pentru insuccesul său parțial. Nu au vreo vină specială d-nii Dan Ioan Popescu sau Mircea Geoană. PSD plătește prețul unei atitudini agresive la nivelul cel mai înalt, care continuă sinucigaș și zilele acestea prin aceiași lideri cu imagine general negativă. Sondajele înșelătoare au fost prezentate de la nivelul cel mai înalt din partid prin conferințe de presă săptămânale. Orice schimbare de strategie și de ton trebuie să vină tot de la acest nivel, nu reprimând organizațiile locale. Acestea au plătit pentru imaginea generală de partid corupt și putere arogantă a PSD generată în special la centru. Dacă există voința să se schimbe acestea, PSD va avea numai de câștigat.

De vină pentru eșecul PSD nu sunt doar organizațiile locale, ci în primul rând imaginea agresivă și arogantă proiectată de la vârf

SABOTATE TACIT DE LA VÂRF, ADMINISTRAȚIILE LOCALE VOR RĂMÂNE VEȘNIC INEFICIENTE

Este nevoie să schimbăm nu doar oameni, ci și instituțiile cu regulile lor de funcționare pentru ca aleșii locali să poată duce la capăt mandatul primit de la cetățeni

După 1989 s-au făcut pași importanți în direcția descentralizării în România: în prima parte a decadei '90 prin adoptarea primelor legi care defineau administrațiile locale (AL) ca nivele independente ale guvernării și sursele lor proprii de venituri; și în 1998-99 când a avut loc o sporire a autonomiei locale prin introducerea unui sistem automat de transferuri financiare, bazat pe o formulă cu criterii obiective, care în principiu mărea gradul de transparență și previzibilitate a bugetelor locale.

Din păcate de atunci încolo progresele au fost minore. Cam tot ce s-a întâmplat în zona administrațiilor locale s-a rezumat la crearea de noi "mandate" (sarcini obligatorii definite la nivel național pe care AL trebuie să le aplice ca atare, fără să aibă mare putere de decizie proprie) eventual însoțite de sume de bani transferate de la centru, cu destinație precisă. Bugetele locale au crescut într-adevăr în volum, dar asta nu înseamnă neapărat că autonomia locală a sporit. Pentru că una este ca cineva să-ți dea o sumă de bani pe care să o gospodărești singur; și cu totul altceva dacă îți dă aceeași sumă de bani și te obligă să cumperi un anumit lucru, la cantitate, preț și furnizor stabilite la centru, și eventual să te întorci înapoi cu restul până la o anumită oră. S-ar putea ca uneori să existe justificări pentru un asemenea aranjament, dar el nu se mai cheamă descentralizare. Descentralizarea are loc doar atunci când marja de decizie la nivel local se lărgiște, iar aleșii locali pot hotărâ ei înșiși tot mai multe lucruri, bine sau prost, fiind lăsați să o facă și să răspundă în fața alegătorilor pentru opțiunile lor.

Evident, o descentralizare reală presupune deci o împărțire foarte clară a responsabilităților (adică a puterii de a decide cum, când și la ce preț se furnizează cetățenilor diverse servicii, inclusiv dacă se furnizează sau nu) între cele trei nivele ale guvernării aflate existente actualmente în România: centru, intermediar (județe) și local propriu-

Focus

Tot mai mult, problema principală nu e atât lipsa de bani, cât lipsa de coordonare și de stimulente bune în administrație

zis. Din păcate, exact acest lucru crucial a rămas până astăzi oarecum în suspensie: regulile privind cine se ocupă de ce sunt multe, neclare și se bat cap în cap. În plus, cei care le crează încep să le ignore chiar de a doua zi. Există multă incertitudine, volatilitate și încălecări de atribuții între cele trei nivele menționate, care vor continua să creeze probleme oricui se va afla la conducerea AL. Bugetele sunt "volatile", în sensul că în execuție se tolerează abateri mari de la structura propusă. Aproape în fiecare an din 1991 încoace Legea Bugetului de Stat a creat sarcini noi pentru AL – cu alte cuvinte, o lege care trebuia să aibă natură pur fiscală a schimbat pe ușa din dos lista de funcțiuni și repartizarea acestora între nivelele guvernării, adesea pe neaunțate. Legile sunt interpretate "flexibil" sau încălcate de-a dreptul, fără ca asta să fie o problemă, rorul principal în alocarea fondurilor de exemplu jucându-l "negocierile" neoficiale. Iar guvernul central are tendința permanentă de a rezolva crizele punctuale prin intervenție directă și micro-managerizarea situației, nu prin încurajarea AL să se ocupe ele însele de propriile lor treburi într-un cadru instituțional stabil. Aceasta vine în prelungirea unei tradiții instituționale vechi de un secol și jumătate în România, care face ca guvernul central să se comporte extrem de paternalist față de AL indiferent ce spun legile și Constituția.

În aceste condiții ambele niveluri de administrație locală românească vor rămâne ineficiente și vor eșua în a duce la îndeplinire mandatul primit de la cetățeni. Iar asistența tehnică primită de la partenerii internaționali, destinată "întăririi capacității administrative" în România, va rămâne mereu fără mare efect, pentru că nici o AL nu-și va întări capacitatea administrativă proprie doar ca un exercițiu didactic abstract, din moment ce nu este lăsată să folosească această capacitate în viața reală, în procesul de decizie proprie. Apare aici de fapt un cerc vicios:

- Tendința naturală, tradițională a centrului este de a interveni direct în situații individuale, nu de a crea un cadru stabil în care AL să-și rezolve singure problemele;
- Dar pentru că aceste situații individuale sunt foarte diverse și numeroase lucrurile scapă din mână, centrul emite tot mai multe decizii proaste care trebuie permanent corectate prin altele noi (de regulă, ordonanțe de urgență), în vreme ce AL sunt demotivate să participe și adoptă o atitudine pasivă;
- Ca atare, pe termen lung guvernul central se găsește aglomerat de probleme urgente pe care n-are capacitate să le rezolve, dar nici curaj să le delege AL; iar pe acest fundal instituțional instabil și de precipitare măsurile de slabă calitate și neregulile se înmulțesc, actorii mai puternici (județe, ministere) reușind să abuzeze de cei mai prost plasați în sistem (localitățile).

Doi factori suplimentari au accentuat în ultima vreme impresia de instabilitate și lipsă de direcție în domeniul AL. În primul rând, în ciuda afirmațiilor pe care guvernul însuși le face în documentele sale că la nivel local capacitatea managerială ar fi o problemă, în practică se continuă în ritm alert fragmentarea AL, în special prin crearea de noi

Guvernul nu se hotărăște să descentralizeze cu adevărat – adică să transmită nu doar bani, ci și putere de decizie la nivel local

comune rurale prin divizarea celor actuale. Ultima mișcare de acest fel a avut loc în prima parte a acestui an, când s-au creat 117 noi comune (iar 27 foste comune, unele destul de sărace și lipsite de dotări edilitare minimale, au fost declarate orașe). Există o permanentă presiune de jos în sus în direcția fragmentării, sprijinită pe un lobby puternic la centru, iar guvernele nu reușesc să-i reziste. Dacă tendința continuă, se vor agrava problemele deja serioase de furnizarea a unor servicii pe cale de descentralizare, precum educația sau sănătatea.

În al doilea rând, "regionalizarea" apare mereu pe agenda publică de discuție, uneori respinsă, alteori acceptată de guvern, fără să fie vreodată clar ce anume propun inițiatorii: înființarea regiunilor ca nivel de guvernare propriu-zis, cu consiliu ales (modelul polonez), iar în acest caz cu / sau fără / păstrarea actualelor județe? sau doar redefinirea și întărirea actualelor Consilii de Dezvoltare Regională (cele opt, destul de ineficiente)? În ambele situații, nimeni nu dă detalii clare despre cum trebuie reîmpărțite (i) atribuțiile, inclusiv puterea de decizie, și (ii) sursele de venituri în noua formulă, iar discuția alunecă repede către teme simbolice dar finalmente puțin relevante precum granițele regiunilor, capitalele lor, însemnele, etc.

Deficiențe de structură în sistemul de guvernare locală

Când relațiile între instituții sunt prost sau incomplet definite, apar puncte de fractură sau suprapuneri și ca atare ineficiență, paralizie sau jocuri politice de putere. În momentul de față sistemul de administrare locală în România duce la dispute în privința funcționării:

- În interiorul unui nivel de AL, de exemplu între primar și Consiliul local;
- Între niveluri de guvernare locală (județe-localități);
- Între AL și guvernul central, fie direct, fie prin componentele celui din urmă (prefecți, direcții teritoriale ale ministerelor)

Problemele sunt permanente, dar devin foarte vizibile în momentul în care cei doi actori în conflict au orientare politică diferită: coabitare primar-consiliu din partide opuse; localități în care majoritar este alt partid decât cel care domină consiliul județean, etc. Asta pentru că instituțiile noastre administrative nu sunt făcute pentru a funcționa în baza unor reguli prestabilite, ci pentru a fi coordonate zi de zi din afară, pe căi informale care n-au nimic de-a face cu regulile scrise, de către factorul politic. De regulă această coordonare se face în filialele de partid. Dacă un primar sau un consiliu aparțin unor formațiuni diferite aflate în conflict, nu există căi naturale de a rezolva situația iar instituțiile se blochează. Exemplele clare de acest fel sunt Bucureștiul și Brașovul.

Statutul **primarului** ca "șef al administrației locale" nu este perfect limpede, în special în relația sa cu Consiliul și viceprimarii. Primăria nu este bine definită ca instituție publică în termeni de autoritate legală, și nici legătura sa cu comunitatea locală ca sursă ultimă a legitimității politice. Primarul delegea funcțiunile viceprimarilor (aleși pe liste în

Administrația nu lucrează după reguli prestabilite, ci este coordonată neoficial din filiala partidului dominant în zonă

calitate de consilieri) și continuă să răspundă în fața cetățenilor pentru îndeplinirea lor, dar nu-l poate penaliza pe viceprimari în caz de neîndeplinire a mandatului. Consiliile pot lua din atribuții primarilor pe parcursul mandatului, fără acordul acestuia, ceea ce schimbă fundamental chiar profilul AL. În București sunt cunoscute mișcările de du-te-vino centru-sectoare făcute cu servicii importante precum Administrația Străzilor. La Brașov consiliul local a creat chiar un Serviciu de Patrimoniu Public (SPP) în subordonarea sa directă, care a preluat funcții executive importante de la primar precum administrarea domeniului public și contractările, ajungând astfel să controleze mai mult de 50% din buget și devenind practic o primărie paralelă dedicată activității de investiții, lăsând celei vechi în special funcțiunile neatractive de rutină și protecție socială.

Primarii nu au teoretic un aparat propriu, serviciile aparținând Consiliului local. Paradoxal însă, în vreme ce primarii nu pot decide mare lucru în ce privește aparatul cu care lucrează direct (pot controla aceste lucruri doar informal, prin relații personale și de partid), lor li se cere să aprobe oficial statul de funcțiuni al unor servicii deconcentrate încă incomplet transferate la nivel local, precum școlile primare. În concluzie, primarii în România sunt definiți teoretic drept "șefi ai administrației locale", fiind responsabilizați de comunitate în această calitate; dar în practică puterea lor este mai curând cea a unui "city manager" – profesionist angajat cu contract de către consiliul local.

**Primarii români,
deși aleși direct,
au mai curând
puteri de city
manager
contractual**

Funcția de **secretar al consiliilor locale** este și ea una generatoare de probleme, pentru că aceste persoane, în principiu cei mai importanți funcționari publici la nivel local, sunt numiți de către – și răspund finalmente în fața – prefecților. În felul acesta apare un element puternic de dependență a AL față de prefect, deși Constituția spune explicit că o asemenea subordonare nu trebuie să existe (art. 122). Există localități unde numirea definitivă a unui secretar a fost blocată de prefect ani de zile, astfel încât aceștia n-au putut beneficia de protecția legală asociată statutului de funcționar public, iar altele unde prefectul a rotit în funcție 6-7 persoane în doar câțiva ani (Brașov). De asemenea, există multe situații absurde în care secretarii au subminat, fie prin incompetență, fie prin inacțiune, acțiunile aleșilor locali, fără să fie în vreun fel penalizați de prefecți, singurii care o pot face. De exemplu, secretarii, având pregătire de specialitate, avizează din punct de vedere legal deciziile aleșilor locali. În urma a trei decizii atacate de prefect ca ilegale aleșii locali pot fi suspendați din funcție, dar secretarul care a dat avizul rămâne nepenalizat de către același prefect.

În fine, **prefecții** români au ca principală atribuție legală controlul legalității actelor AL. Însă nu există în prezent nici un mecanism limpede pentru monitorizarea publică a activității prefecților și eventuala lor responsabilizare. De asemenea, nu există nici un precedent de prefect demis pentru proasta îndeplinire a acestei atribuții fundamentale, fie prin acțiuni greșite sau abuzive, fie mai ales prin non-acțiune. Or, în acest din urmă caz sunt notorii situațiile în care Consiliile Județene au alocat bani publici (de exemplu, fondurile de

echilibrare) prin încălcarea criteriilor prevăzute de lege, fără ca prefectul să se sesizeze în vreun fel. În general, aplicarea selectivă a legii de către prefecti se face în avantajul Consiliilor Județene și în dauna localităților, ei constituind astfel un exemplu tipic de instituție de reglementare capturată de o parte dintre cei reglementați.

Probleme în derularea bugetelor locale

Actualele relații financiare între guvernul central și cele locale nu susțin delimitarea limpede a spațiului de autonomie locală, împărțirea lipsită de echivoc a responsabilităților și încurajarea activismului AL, ci paternalismul centrului și soluțiile ad-hoc. Este adevărat că multe AL nu au experiență și capacitate managerială. Însă unul din motivele pentru care dezvoltarea acestora întârzie este și faptul că a fi activ și inovator nu aduce avantaje financiare – dimpotrivă, încurajate tacit sunt "negocierile" caz cu caz și comportamentul de *rent-seeking*.

Procesul bugetar local continuă să aibă efectul nociv cel mai puternic asupra autonomiei locale, în special la nivelul 1 al AL (localități propriuzise). Deși pornesc planificarea bugetară cu aproape un an înainte, AL trebuie să aștepte adoptarea bugetului de stat de către guvern și parlament în octombrie-decembrie. Apoi așteaptă ca Ministerul de Finanțe să comunice județelor sumele ce pot fi transferate și modul lor de alocare, după care Consiliile județene se întrunesc și decid cum și cât alocă mai departe transferurile. În cel mai bun caz, dacă Parlamentul se încadrează în termenul legal iar la nivelurile celelalte nu apar discuții de substanță, Consiliile locale pot adopta finalmente bugetele în februarie-martie, pentru un an fiscal ce începe în ianuarie. Și în orice caz, nici o AL nu poate ști dinainte cât și când va primi din transferuri, iar de strategii multi-anuale nici nu poate fi vorba.

Două probleme fac procesul bugetar local mai complex, opac și irațional decât ar fi cazul. În primul rând, banii transferați de la centru sunt trimiși în doi pași, întâi județelor și de la acestea la localități, chiar pentru acele funcțiuni pur locale în care Consiliile județene nu au nici un amestec. Ceea ce le dă ultimelor un rol de intermediere ușor de tradus în putere de control. Din moment ce toate instituțiile publice în România folosesc Trezoreria, nu există nici o motiv tehnic pentru care acești bani să nu fie trimiși direct la localități, sarcina putându-se rezolva foarte simplu, eliminându-se astfel intermediarii. În al doilea rând, dar legat de prima chestiune, împărțirea transferurilor financiare în cele 41 de județe se face după norme variabile, majoritatea nescrise iar unele de-a dreptul nelegale. Așa stă situația cu fondurile de echilibrare, pentru care Legea Bugetului de Stat prevede o formulă pe care majoritatea județelor o ignoră).

Și mai evidentă este problema în cazul altor tipuri de transferuri de fonduri, în special cele de investiții, și a relației pe care acestea o crează între centru și județe. Fig 1 de mai jos descrie alocarea pe județe a banilor proveniți din Fondul Special al Drumurilor, destinați întreținerii drumurilor județene și comunale, care ar trebui să fie bazată pe trei criterii obiective: lungimea rețelei, starea tehnică și volumul traficului. Evident, în practică regula nu se respectă, iar cei care

Actualul calendar bugetar e absurd, impunând AL termene imposibile

controlează împărțirea (Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului) aplică principii pe bună dreptate considerate suspecte (vezi figura: principalele avantajate sunt Bacău și Vrancea, circumscripțiile secretarului de stat și, respectiv, ministrului). Când astfel de semnale politice se dau de la vârf, e greu să pretinzi celor de la niveluri inferioare comportament corect.

Comunele rurale sau orașele mici, în general cele mai lipsite de resurse, suferă cel mai tare din cauza acestor alocări financiare imprevizibile. Nu e de mirare deci că aleșii din multe comune au adoptat o atitudine pasivă față de actul guvernării. Abilitățile cele mai importante pe care le dezvoltă ei sunt acelea de "negociere" cu Consiliul Județean pentru a-și asigura maximum de finanțare posibil. Dacă este să rezumăm într-o frază istoria de un deceniu și ceva a descentralizării fiscale în România, putem spune că *județele au reușit să confiște mare parte din spațiul de autonomie locală ce a fost creat până acum, și exercită această autonomie în avantaj propriu și în detrimentul localităților.*

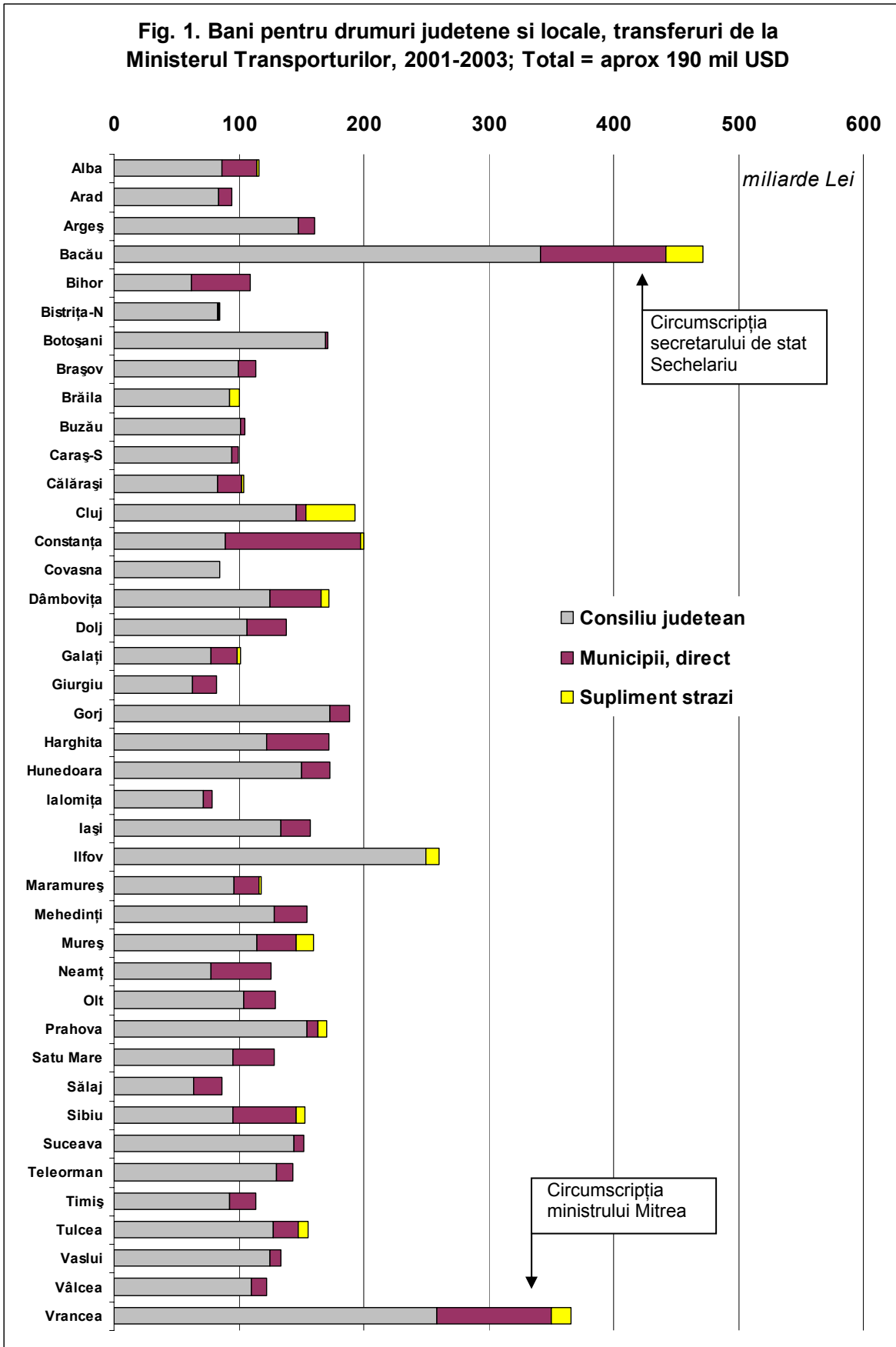
PAȘI DE REFORMĂ A SISTEMULUI DE ADMINISTRAȚIE LOCALĂ: O AGENDĂ PENTRU 2005 ȘI DUPĂ

Există o serie de măsuri urgente care trebuie puse în aplicare pentru a rezolva problemele menționate mai sus. Însă asta e greu de crezut că s-ar mai putea face în 2004, deși reforma administrației publice (RAP) este cerută cu insistență de UE și în principiu figurează la loc de cinste pe agenda guvernului. Asta pentru că:

- RAP este sensibilă politic iar actualul guvern, dincolo de promisiuni și strategii bune, a arătat destul de puțin apetit pentru acțiune concretă; este puțin probabil ca lucrurile să se schimbe după eșecul electoral din iunie 2004 ;
- Ministrul de stat responsabil cu RAP candidează în prezent pentru primăria Cluj; dacă va câștiga, altcineva va prelua interimar funcția; dacă va pierde, va reveni la București în plină vacanță de vară, înainte de noua campanie electorală ce va începe în septembrie; în ambele situații procesul de descentralizare va suferi, pentru că aceasta e o sarcină complexă ce nu poate fi delegată unui director din minister sau secretar de stat, ci are nevoie de coordonare și sprijin la vârf;
- Pe când în alte domenii rețetele de reformă sunt de bine de rău stabilite și livrate României prin asistență tehnică, problemele apărând la punerea în practică, descentralizarea este un subiect neacoperit de *acquis*-ul UE; partenerii internaționali vin cu programe bazate pe viziuni diferite – uneori divergente – deci o dată mai mult este nevoie de capacitate internă de a genera un plan coerent de acțiune;

De aceea nu sunt de așteptat mari realizări în reforma administrației publice anul acesta. Dimpotrivă: măsuri pripite sau eventual motivate politic ar putea face mai mult rău decât bine. Agenda de reformă

2004 e pierdut pentru reforma AL, dar noul guvern va trebui ca din 2005 să aibă un plan clar de descentralizare



prezentată mai jos este de aceea mai curând pentru uzul noului guvern ce se va instala în decembrie 2004, oricare va fi acesta.

1. Legislația actuală ce trasează cadrul de funcționare al AL trebuie periată cu grijă, pentru a clarifica relațiile instituționale între (i) primari și consilii locale, (ii) localități și județe, (iii) AL în general și guvern central, în special cu referire la funcția prefectului. Aceasta este o sarcină vastă dar urgentă, ce trebuie să se concretizeze în **măsuri clare precum cele de la punctele 2-6** mai jos, nu să rămână la nivel de promisiuni "lărgire a autonomiei locale" sau legi cu prevederi ambigue și inaplicabile.
2. Elementele para-legale, informale de subordonare a AL de nivelurile superioare ale guvernării trebuie reduse la minim. **Secretarii consiliilor** trebuie să devină funcționari publici locali pe deplin, independenți de aparatul prefectului, angajați de autoritățile locale conform legii ce reglementează această profesie (condiții de studiu, vechime, etc).
3. Important, orice nouă lege trebuie să fie compatibilă cu strategiile oficiale, nu să le contrazică. De exemplu, proiectul de **Lege a Prefectului** adoptată de cabinet în urmă cu o lună introduce un control de oportunitate asupra deciziilor locale care până acum nu exista¹. E greu de înțeles cum stau asemenea prevederi alături de strategiile de "sporire a autonomiei locale". În plus, ele vor ridica probleme constituționale (art. 122 din Constituție care specifică nesubordonarea AL față de prefect). **Legea Prefectului**, punct pe celebra "to-do list" promisă Comisiei UE, trebuie deci rapid retrasă de către guvern, pentru că în forma actuală va fi cu siguranță blocată în parlament sau va ajunge în fața Curții Constituționale.
4. Și alte idei la fel de inoportune trebuie abandonate definitiv. În ultimii ani au existat încercări periodice de a adopta un **Cod de Comportament** al aleșilor locali (primari și consilieri). Proiectele discutate prevedeau posibilitatea ca aleșii să poată fi suspendați sau revocați permanent, doar prin proceduri administrative, în afara sistemului judiciar, de către "comisii" alcătuite din reprezentanți ai autorităților naționale, prefecti și colegi primari din același județ, membri în conducerea FALR. Un asemenea Cod ar deschide calea către abuzuri motivate politic.
5. Modificări substanțiale în structura AL (cum ar fi transferul de atribuții de la primar la Consiliu sau invers, sau apariția unor instituții noi precum **zonele metropolitane**) trebuie proiectate cu grijă, discutate public și negociate cu toți cei implicați, iar apoi *puse în practică doar începând cu următorul ciclu electoral*. Este în regulă să se experimenteze diverse aranjamente – și să fie și AL lăsate s-o facă la rândul lor. Ceea ce e inacceptabil este practica de a face

Proiectul de Lege a Prefectului este neconstituțional și trebuie retras; prefectul nu trebuie să guverneze peste capul aleșilor

¹ Prefectul "participă la ...stabilirea planului socio-economic de dezvoltare locală" și "...stabilește, împreună cu autoritățile locale, prioritățile de dezvoltare teritorială" (art. 24-g). Se menționează de asemenea la art. 33 "ordinele date de prefect în calitate de președinte al Consiliului Județean" (!), o idee curioasă chiar pentru cineva obișnuit cu inovațiile instituționale românești.

aranjamente temporare și motivate politic ce duc la blocarea actului guvernării.

6. Guvernul trebuie să se decidă finalmente ce înțelege prin **“regionalizare”** și ce anume dorește să facă în această direcție. Când vor avea un plan, preferabil sub forma unei Cărți Albe, trebuie lăsat suficient timp pentru ca toți cei interesați să se pronunțe. După cum am spus în repetate rânduri, SAR este împotriva ideii de a crea în România regiuni ca un nivel separat de guvernare aleasă (al patrulea), deoarece ele nu ar rezolva problemele acuzate în prezent dar în schimb ar crea altele noi, de coordonare și luptă pentru controlul resurselor. Dar s-ar putea ca propunerile suținătorilor regiunilor să aibă merite pe care noi nu le vedem (ne-ar ajuta cu siguranță dacă ei s-ar decide finalmente să le pună pe hârtie în toate detaliile lor). Ceea ce e inacceptabil este să se facă asemenea planuri în secret, prin birouri de ministere, pentru a fi apoi trecute rapid prin ordonanță de urgență conform obiceiului. Sau să se alimenteze speculațiile prin declarații de presă vagi făcute de miniștri, declarații care nu au de fapt nimic în spate.
7. **Procesul bugetar local** trebuie făcut mai independent și mai rațional, în două feluri. Unu, AL trebuie lăsat să adopte și să aplice acea parte a bugetului provenită din surse proprii, fără a mai aștepta aprobarea bugetului național. Bugetele locale vor avea astfel o componentă complet decuplată de calendarul bugetului de stat, gata să intre în funcțiune la 1 ianuarie așa cum cere legea. Doi, partea de transferuri pentru AL în bugetul de stat trebuie să urmeze o procedură de adoptare rapidă de către guvern și parlament, specificată în lege, astfel încât termenul limită pentru aprobarea parlamentară să fie, de exemplu, 15 octombrie. Asta ar da consiliilor locale suficient timp să-și discute bugetele înainte de începerea anului fiscal. Calendarul bugetar actual este absurd, pentru că face să fie practic imposibil ca AL să se încadreze în termenul legal.
8. Transferurile financiare de la centru trebuie să fie pe cât posibil **obiective și automate**, fie sub forma unor impozite partajate, fie pe baza unor formule cu indicatori cantitativi. Un pas important în direcția aceasta l-ar reprezenta trecerea, după multe amânări și ezitări, la finanțarea educației pre-universitare prin sume per capita de elev, pentru a lega serviciul de beneficiar, nu de furnizor cum se întâmplă acum. Însă asemenea reguli nu trebuie doar adoptate, ci și **aplicate cu hotărâre și fără excepție**, pentru a preveni situații ca cea reprezentată în Fig. 1 unde grupuri de interese deviază de la regulă și fac alocări de fonduri în interes privat.
9. Urmând separării de atribuțiuni între cele două niveluri de AL, **Consiliile Județene trebuie excluse** de pe traseul sumelor de echilibrare pentru localități sau a banilor ce finanțează funcții sută la sută locale. Nu este nici un motiv pentru a le menține ca intermediari acolo unde nu e cazul, din moment ce este atât de simplu ca banii să fie trimiși direct de la Ministerul de Finanțe la

Calendarul bugetar impune termene absurde și limitează autonomia locală

utilizatorul final. Puterea politică formidabilă a județelor tocmai pe această intermediere se bazează, iar pericolul este mare ca persoane respinse le vot direct în localitățile lor să continue să controleze indirect politicile și bugetele locale de la nivel județean.

Județele au confiscat aproape tot spațiul de autonomie locală. Lideri respinși la vot direct nu trebuie să decidă politica locală de la nivel județean

10. Pentru acele fonduri speciale sau programe naționale administrate de ministere unde nu este posibilă alocarea de fonduri prin formule automate, trebuie creat un sistem de **competiție deschisă de proiecte**. AL trebuie să aplice public pentru fonduri iar comitetele ce evaluează aceste propuneri din teritoriu trebuie lărgite încât să cuprindă nu doar oameni din ministere, ci și experți din afara lor (români, sau consilieri tehnici prezenți în România în programe UE, ale Băncii Mondiale sau în alte linii de consultanță bilaterală). Și sin moment ce e vorba de bani publici, toate proiectele, acceptate și respinse, trebuie arhivate și deschise consultării publice.
11. Transparența execuțiilor bugetare trebuie mult îmbunătățită, iar elementele cele mai importante trebuie publicate regulat și din oficiu, nu ascunse cu grijă sub munți de informație irelevantă. Nu este acceptabil ca date financiare precum cele din Fig. 1 să fie obținute doar cu insistență și mare efort, pe baza Legii Accesului la Informație². Lumina zilei este cel mai bun dezinfectant pentru bani publici.
12. În fine, promisiunile din documente și strategii sunt credibile doar dacă sunt susținute cu **semnale politice de la vârf** că guvernul își ia propriile reguli în serios, le aplică fără discriminare și descurajează pe cei care le încalcă. Până acum astfel de semnale consistente au lipsit, iar fapta nu s-a potrivit deloc cu vorba – începând de la refuzul depolitizării de facto a prefectilor, trecând prin acceptarea fărâmițării AL deși strategiile prevăd contrariul, și ajungând la alocările haotice sau abuzive de bani publici.

² După obținerea acestor date au existat chiar parlamentari care ne-au mulțumit, pentru că ei înșiși nu avuseseră niciodată acces la ele înainte.