

interese
politice

Prefectul și Instituția Prefectului în viziunea funcționarilor publici

conflict de
interese

RAPORTUL MONITORILOR



imixtiunea
politicului

clientelism

conflict de
interese

clientelism

imixtiunea
politicului

interese
politice

PREFECTUL ȘI INSTITUȚIA PREFECTULUI ÎN VIZIUNEA FUNȚIONARILOR PUBLICI

Raportul monitorilor

Introducere	2
Cap. I. Rezultatele interviurilor cu funcționarii publici	4
Cap. II. Observațiile monitorilor	17
Cap. III. Concluzii interviuri și consultări publice	22
Cap. IV. Concluzii și propuneri finale	29
Anexe: Anexa 1. Chestionarul aplicat funcționarilor publici.	32
Anexa 2. Lista instituțiilor participante la proiect	36

Raportul reprezintă una din componentele proiectului „Observatorul Instituției Prefectului”, proiect finanțat de Uniunea Europeană prin programul PHARE 2004 – Societate civilă și coordonat de asociația Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă – Agenda 21, în parteneriat cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Proiectul se realizează în județele Arad, Constanța, Harghita, Iași și în Municipiul București și cuprinde cetățeni, funcționari publici, reprezentanți ai ONG -urilor și mass-media (cca. 10.000 persoane, beneficiari direcți și indirecti). Principalele activități se referă la înființarea Observatorului instituției prefectului, ca structură a societății civile și organizarea unui set coerent de acțiuni: consultări publice, interviuri, sondaj de opinie, emisiuni radio, prezentarea unor modele europene care să ofere, la finele proiectului, un pachet de propuneri menite să asigure, prin generalizare, atingerea nivelului standardelor europene în funcționarea Instituției Prefectului în România în conformitate cu prevederile Legii 340/2004. Societatea Română de Radiodifuziune este principalul partener media.

Proiectul a propus o metodologie complexă, specifică societății civile, de monitorizare a modului în care se aplică Legea Prefectului și a Instituției Prefectului, lege al cărui principal scop constă în profesionalizarea funcției prefectului și a subprefectului, eliminarea imixtiunii politicului în actul de administrație și a fenomenelor de corupție generate și întreținute prin această ingerință.

Raportul de față valorifică concluziile și rezultatele a două dintre activitățile proiectului. Una dintre acestea se referă la **consultările publice** care au avut loc în toate cele 5 locații ale proiectului cu prefecți și subprefecți, funcționari publici din prefecturi și din cadrul a 6 servicii publice deconcentrate (Direcția Județeană/ a Municipiului București de Muncă, Solidaritate Socială și Familie, Direcția Județeană/ a Municipiului București a Finanțelor Publice, Inspectoratul Județean/al Municipiului București de Poliție, Direcția Județeană/a Municipiului București de Sănătate Publică, Casa Județeană/a Municipiului București de Pensii, Direcția Județeană/a Municipiului București pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală), monitori – voluntari pe proiect și ziarști la care au participat peste 180 de persoane.

Discuțiile s-au axat pe aspecte legate de coordonarea de către prefecți a instituțiilor publice deconcentrate, apartenența funcționarilor publici la partide politice, modalitățile în care funcționarii publici ar putea să se opună presiunilor politice fără repercursiuni, sistemul de recrutare, cariera și formarea funcționarilor publici.

A doua activitate, care furnizează de altfel cele mai multe din datele cuprinse în raport, se referă la **interviurile realizate de către cei 32 de monitori – voluntari** în cadrul proiectului – cu 960 de funcționari publici în toate cele 5 locații ale proiectului. Desfășurată în perioada martie – aprilie 2007, activitatea

de monitorizare s-a concentrat asupra modului în care prevederile legislative referitoare la noua calitate de înalți funcționari publici a prefectilor și subprefectilor se realizează în practică, relațiile instituite între Instituția Prefectului și serviciile publice deconcentrate, precum și între acestea și ministere, percepția funcționarilor intervievați în legătură cu modul în care Prefectul și Instituția Prefectului își îndeplinesc rolul și atribuțiile conferite prin lege.

Metodologia de monitorizare a presupus realizarea de interviuri structurate (pe baza unor chestionare) cu funcționari publici, participarea la ședințe publice, monitorizarea presei și întocmirea unor rapoarte pe baza observațiilor din timpul activității de monitorizare. În construirea chestionarului s-a avut în vedere o analiză confirmatorie bazată pe rezultatele obținute în studiul „Cât de neutră este funcția publică? Ce cred cetățenii, ce spun funcționarii publici”, realizat de IRSOP ca parte componentă a proiectului. În total au fost aplicate 959 de chestionare, respondenții fiind aleși după o procedură neprobabilistică, ținând cont de criteriile de reprezentativitate ca genul, vârsta, nivelul ierarhic etc (a se vedea tabelul de mai jos):

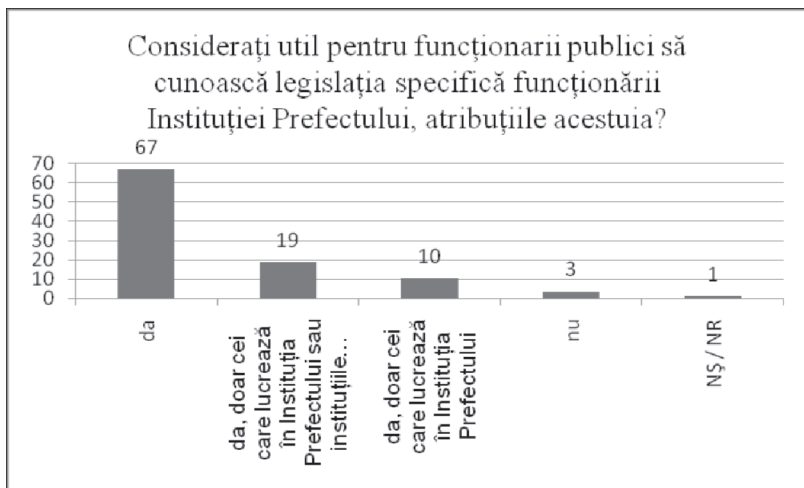
		N
total		959
locația	Arad	180
	București	264
	Constanța	229
	Harghita	100
	Iași	186
instituția	SPD	843
	Instituția Prefectului	116
vechimea în instituție	mai puțin de un an	128
	între 1 și 5 ani	211
instituție	între 5 și 10 ani	239
	peste 10 ani	378
vârsta	18-30	203
	31-45	464
	46+	287

În majoritatea locațiilor numărul celor chestionați se apropie foarte mult de numărul total al funcționarilor publici din instituțiile monitorizate.

În folosirea rezultatelor cercetării cantitative (pe bază de chestionar) trebuie avut în vedere caracterul dezirabil al răspunsurilor pe care funcționarii publici sunt predispuși a le furniza atunci când vorbesc despre instituția în care lucrează și despre sistemul administrativ în general¹.

¹ Această este una din concluziile rapoartelor monitorilor realizate în cadrul proiectului „Transparență și etică în administrația publică”, proiect PHARE 2003 – Consolidarea societății civile în România, și este susținută și de observațiile monitorilor din prezentul proiect.

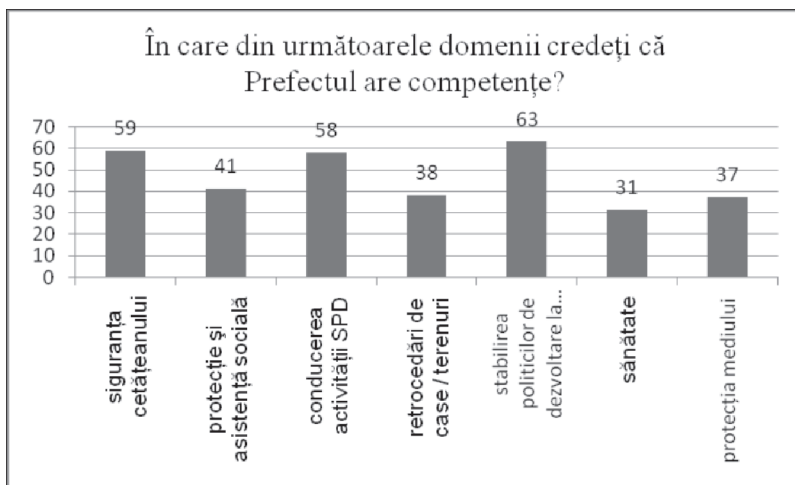
Cap. I. REZULTATELE INTERVIURILOR CU FUNCȚIONARIILOR PUBLICI



Majoritatea funcționarilor publici chestionați (67%) consideră utilă cunoașterea legislației specifice funcționării Instituției Prefectului.

Considerați util pentru funcționarii publici să cunoască legislația specifică funcționării Instituției Prefectului, atribuțiile acestuia?

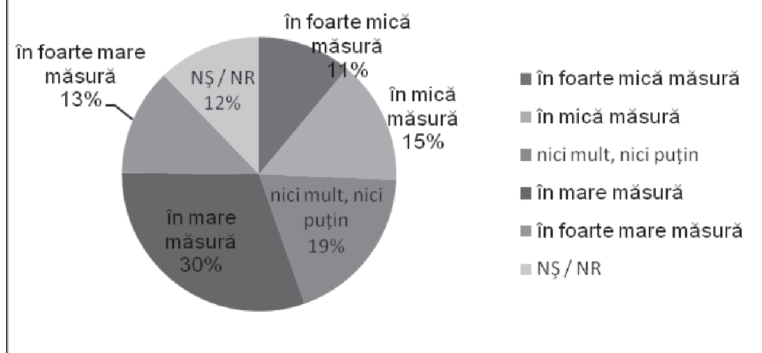
		da	da, doar cei care lucrează în Instituția Prefectului sau instituțiile publice deconcentrate	da, doar cei care lucrează în Instituția Prefectului	nu	NȘ / NR
		%	%	%	%	%
total		67	19	10	3	1
locația	Arad	72	12	13	3	0
	București	58	22	14	3	3
	Constanța	71	16	9	4	0
	Harghita	64	27	7	2	0
	Iași	70	19	8	4	0
instituția	SPD	65	19	12	4	1
	Instituția Prefectului	77	20	3	0	1
vechimea în instituție	mai puțin de un an	63	23	8	3	2
	între 1 și 5 ani	65	20	12	2	0
	între 5 și 10 ani	62	22	12	3	0
	peste 10 ani	72	14	9	4	1
vârsta	18-30	63	22	10	3	1
	31-45	69	18	11	2	0
	46+	66	17	10	6	1



În general, funcționarii publici cunosc domeniile generale în care Prefectul are atribuții, semnificativ fiind faptul ca 58% recunosc competența acestuia, conferită prin lege, de a conduce serviciile publice deconcentrate.

În care din următoarele domenii credeți că Prefectul are competențe?		siguranța cetățeanului	protecție și asistență socială	conducerea activității SPD	retrocedări de case / terenuri	stabilirea politicilor de dezvoltare la nivel	sănătate	protecția mediului	
		%	%	%	%	%	%	%	
total		59	41	58	38	63	31	37	
locația	Arad	58	42	60	41	69	44	46	
	București	59	41	48	26	64	21	34	
	Constanța	55	36	55	24	56	25	27	
	Harghita	59	43	62	58	51	38	35	
	Iași	63	47	72	59	70	37	48	
instituția	SPD	57	42	56	34	63	30	36	
	Instituția Prefectului	71	37	72	67	66	43	49	
vechimea în instituție	mai puțin de un an	54	42	62	39	67	23	38	
	între 1 și 5 ani	59	39	65	49	65	33	36	
	între 5 și 10 ani	58	39	54	36	69	27	34	
	peste 10 ani	61	43	55	32	57	35	40	
vârsta	18-30	57	41	60	42	67	24	32	
	31-45	58	40	57	35	60	30	36	
		46+	63	43	57	40	64	38	43

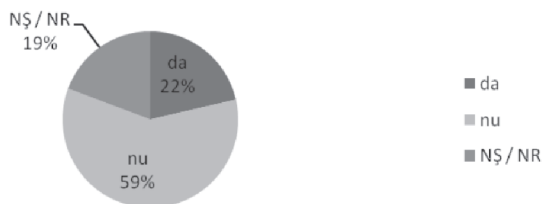
În ce măsură credeți că prefectul respectă prevederile legii privind neutralitatea politică?



În ceea ce privește percepția asupra respectării de către Prefect a legii privind neutralitatea politică, se remarcă o distribuție relativ echilibrată a opiniilor, cu mențiunea că un procent de 43% dintre respondenți recunosc că neutralitatea este respectată în mare sau foarte mare măsură.

În ce măsură credeți că prefectul respectă prevederile legii privind neutralitatea politică?		în foarte mică măsură			în foarte mare măsură		
		în mică măsură %	în mică măsură %	nici mult, nici puțin %	în mare măsură %	în foarte mare măsură %	NȘ / NR %
total		11	15	19	31	13	12
locația	Arad	8	13	19	31	16	12
	București	13	14	18	26	8	22
	Constanța	14	20	17	29	13	8
	Harghita	9	7	28	28	19	9
	Iași	9	15	18	40	12	6
instituția	SPD	11	16	20	30	11	12
	Instituția Prefectului	9	7	13	33	28	11
vechimea în	mai puțin de un an	9	5	26	25	19	16
	între 1 și 5 ani	11	10	18	38	10	13
	între 5 și 10 ani	9	17	22	32	10	10
instituție	peste 10 ani	13	19	16	28	14	11
vârsta	18-30	9	12	28	30	9	13
	31-45	11	16	17	31	13	13
	46+	12	15	16	31	15	10

După intrarea în vigoare a prevederilor conform cărora prefectul este înalt funcționar public independent din punct de vedere politic, ați observat vreo schimbare în funcționarea Instituției Prefectului?

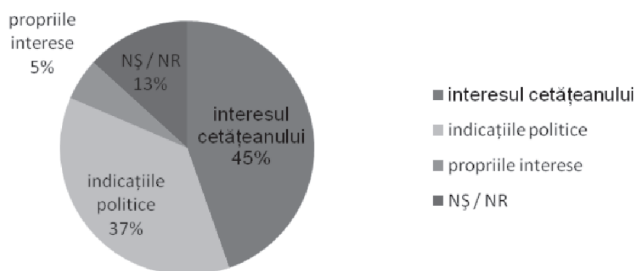


Deși legea funcționa de peste un an la data aplicării chestionarelor, schimbările produse de aceasta nu sunt încă vizibile la nivelul instituțiilor publice, 59% dintre funcționarii chestionați menționând că nu au sesizat vreo schimbare în funcționarea Instituției Prefectului.

După intrarea în vigoare a prevederilor conform cărora prefectul este înalt funcționar public independent din punct de vedere politic, ați observat vreo schimbare în funcționarea Instituției Prefectului?

		da	nu	NȘ / NR
		%	%	%
total		21	59	19
locația	Arad	24	55	21
	București	8	66	27
	Constanța	22	61	17
	Harghita	26	61	13
	Iași	34	52	15
instituția	SPD	18	63	20
	Instituția Prefectului	49	35	16
vechimea	mai puțin de un an	23	48	28
	între 1 și 5 ani	25	58	17
în	între 5 și 10 ani	18	62	20
	peste 10 ani	21	62	17
instituție	18-30	18	62	20
	31-45	21	57	21
	46+	24	61	15

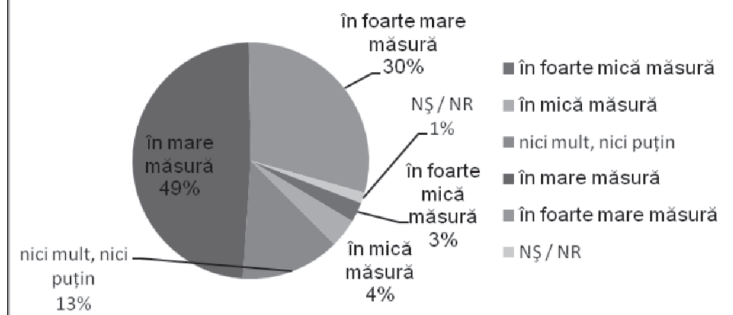
Credeți că după schimbarea legii, prefectul respectă mai degrabă:



În viziunea funcționarilor publici intervievați, indicațiile politice au încă o pondere însemnată în activitatea Prefectului (37%), procentajele cele mai ridicate fiind obținute în București și Iași (41% în ambele cazuri).

Credeți că după schimbarea legii, prefectul respectă mai degrabă:		interesul cetățeanului	indicațiile politice	propriile interese	NȘ / NR
		%	%	%	%
total		45	37	5	13
locația	Arad	54	37	4	4
	București	34	41	7	18
	Constanța	43	35	6	16
	Harghita	57	22	5	16
	Iași	46	41	4	10
instituția	SPD	41	40	6	13
	Instituția Prefectului	73	11	3	13
vechimea în	mai puțin de un an	52	32	2	14
	între 1 și 5 ani	48	29	7	17
	între 5 și 10 ani	45	40	5	10
instituție	peste 10 ani	40	41	5	13
vârsta	18-30	47	34	5	13
	31-45	45	35	5	15
	46+	44	41	5	10

În ceea ce privește instituția în care lucrați, în ce măsură credeți că aceasta satisface interesele cetățenilor?



Funcționarii publici tind să ofere o imagine idealizată a instituției în care își desfășoară activitatea. Procentajele ridicate obținute de răspunsurile "în mare măsură" și "în foarte mare măsură" nu au fost însă confirmate în cadrul consultărilor publice sau a discuțiilor cu cetățenii.

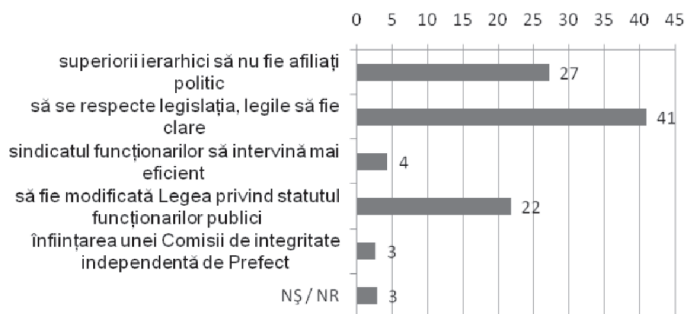
În ceea ce privește instituția în care lucrați, în ce măsură credeți că aceasta satisface interesele cetățenilor?		în foarte mică măsură	în mică măsură	nici mult, nici puțin	în mare măsură	în foarte mare măsură	NȘ / NR
		%	%	%	%	%	%
total		3	4	14	49	30	1
locația	Arad	0	3	9	56	32	0
	București	3	3	13	48	31	3
	Constanța	2	4	11	50	31	2
	Harghita	10	9	23	32	25	1
	Iași	2	3	16	51	27	1
instituția	SPD	3	4	12	49	30	1
	Instituția Prefectului	1	4	22	47	24	2
vechimea în instituție	mai puțin de un an	5	2	16	44	31	2
	între 1 și 5 ani	1	3	17	52	26	1
	între 5 și 10 ani	2	3	12	51	32	1
vârsta	peste 10 ani	3	6	12	48	30	2
	18-30	2	3	17	53	23	1
	31-45	2	3	15	47	31	2
	46+	4	5	9	49	31	1



Răspunsurile confirmă rezultatele studiului IRSOP, funcționarii publici recunoscând faptul că în instituția în care lucrează se iau decizii pe criterii politice sau se exercită presiuni politice. În același timp, aceștia consideră că există posibilitatea de a le respinge fără a avea neplăceri.

Considerați că în instituția în care lucrați:		...se iau decizii pe criterii politice?	...s-au exercitat presiuni politice asupra funcționarilor publici?	...există posibilitatea să respingeți presiuni politice fără a avea neplăceri?
		%	%	%
total		28	20	62
locația	Arad	13	10	71
	București	25	17	67
	Constanța	33	24	47
	Harghita	33	29	65
	Iași	38	26	63
instituția	SPD	28	21	61
	Instituția Prefectului	25	17	70
vechimea în instituție	mai puțin de un an	15	11	65
	între 1 și 5 ani	28	23	65
	între 5 și 10 ani	24	21	64
	peste 10 ani	35	21	58
vârsta	18-30	27	22	62
	31-45	27	21	64
	46+	30	18	60

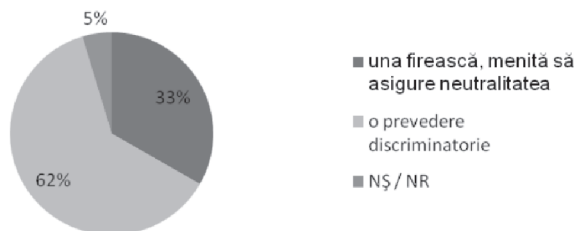
Care credeți că este cel mai important lucru care ar trebui făcut pentru ca funcționarul public să fie apărat de eventualele presiuni care se fac asupra sa din motive politice?



Funcționarii publici identifică respectarea legii și extinderea neutralității politice și asupra conducătorilor instituțiilor publice ca fiind principalele instrumente de combatere a eventualelor presiuni politice.

Care credeți că este cel mai important lucru care ar trebui făcut pentru ca funcționarul public să fie apărat de eventualele presiuni care se fac asupra sa din motive politice?		superiorii ierarhici să nu fie afiliați politic	să se respecte legislația, legile să fie clare	sindicatul funcționarilor să intervină mai eficient	să fie modificată Legea privind statutul	înființarea unei Comisii de integritate independentă de Prefect	NȘ / NR
		%	%	%	%	%	%
total		27	41	4	22	3	3
locația	Arad	27	42	3	22	3	3
	București	24	41	5	23	3	3
	Constanța	29	36	4	25	2	3
	Harghita	36	41	5	14	1	3
	Iași	25	46	4	19	4	2
instituția	SPD	28	40	4	22	2	3
	Instituția Prefectului	18	47	7	22	4	3
vechimea în instituție	mai puțin de un an	21	52	5	16	2	5
	între 1 și 5 ani	23	41	8	23	4	2
	între 5 și 10 ani	27	39	4	26	2	3
vârsta	peste 10 ani	32	39	3	21	3	3
	18-30	27	46	5	19	1	1
	31-45	26	40	5	23	3	3
	46+	30	39	3	23	3	3

Dupa cum știți, funcționarii publici nu au voie să fie remunerați desfășurând activități în altă instituție (publică sau privată). Considerați această prevedere:

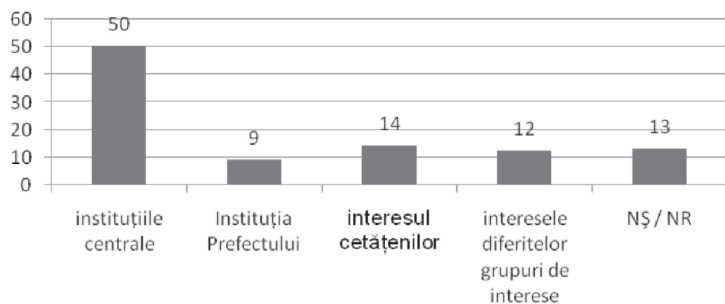


Marea majoritatea a celor chestionați (62%) consideră interdicția de a desfășura alte activități remunerate ca fiind una discriminatorie, aceasta constitund principală nemulțumire legată de statutul lor de funcționar public.

Dupa cum știți, funcționarii publici nu au voie să fie remunerați desfășurând activități în altă instituție (publică sau privată). Considerați această prevedere:

		una firească, menită să asigure neutralitatea	o prevedere discriminatorie	NȘ / NR
		%	%	%
total		33	62	5
locația	Arad	23	72	5
	București	34	61	5
	Constanța	34	62	5
	Harghita	40	57	3
	Iași	37	58	5
instituția	SPD	33	63	4
	Instituția Prefectului	34	59	8
vechimea în	mai puțin de un an	42	50	8
	între 1 și 5 ani	35	59	6
	între 5 și 10 ani	28	69	3
instituție	peste 10 ani	33	63	4
vârsta	18-30	34	59	6
	31-45	34	61	5
	46+	31	66	3

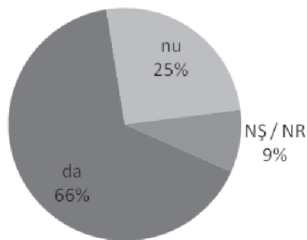
Gândindu-vă la instituțiile publice deconcentrate, credeți că activitatea acestora este influențată mai ales de:



Răspunsurile la această întrebare reflectă starea de fapt, Prefectul nedispunând de instrumentele necesare exercitării actului de conducere a serviciilor publice deconcentrate. 50% dintre respondenți consideră că activitatea deconcentratelor este influențată mai ales de instituțiile centrale.

Gândindu-vă la instituțiile publice deconcentrate, credeți că activitatea acestora este influențată mai ales de:		instituțiile centrale %	Instituția Prefectului %	interesul cetățenilor %	interesele diferitelor grupuri de interese %	NȘ / NR %
total		50	9	14	12	13
locația	Arad	66	6	11	11	7
	București	40	11	16	12	21
	Constanța	45	11	13	16	14
	Harghita	52	12	14	9	13
	Iași	55	7	18	12	8
instituția	SPD	48	10	15	14	14
	Instituția Prefectului	71	8	10	4	7
vechimea în	mai puțin de un an	52	12	13	5	19
	între 1 și 5 ani	51	9	16	13	11
	între 5 și 10 ani	48	11	16	11	14
instituție	peste 10 ani	52	7	13	15	12
vârsta	18-30	53	11	13	11	11
	31-45	48	9	13	15	16
	46+	54	8	18	10	10

Considerați oportună verificarea legalității actelor administrative ale instituțiilor publice locale de către Instituția Prefectului?

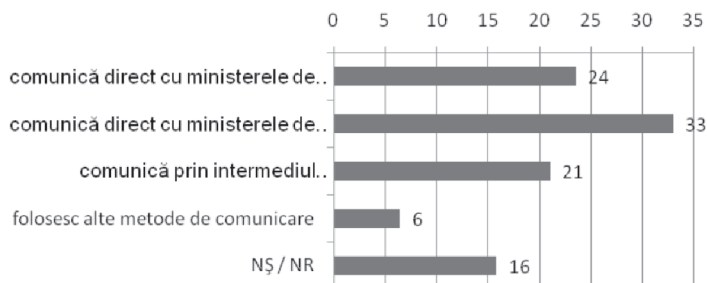


Verificarea legalității actelor administrative ale instituțiile locale de către Instituția Prefectului este văzută ca oportună de către majoritatea funcționarilor publici chestionați (66%).

Considerați oportună verificarea legalității actelor administrative ale instituțiilor publice locale de către Instituția Prefectului?

		da	nu	NȘ / NR
		%	%	%
total		66	26	9
locația	Arad	70	26	4
	București	61	26	14
	Constanța	61	29	10
	Harghita	78	16	6
	Iași	68	26	6
instituția	SPD	62	28	9
	Instituția Prefectului	91	4	5
vechimea în	mai puțin de un an	72	18	10
	între 1 și 5 ani	66	23	10
	între 5 și 10 ani	62	31	7
instituție	peste 10 ani	66	26	8
vârsta	18-30	75	19	6
	31-45	61	27	11
	46+	66	28	6

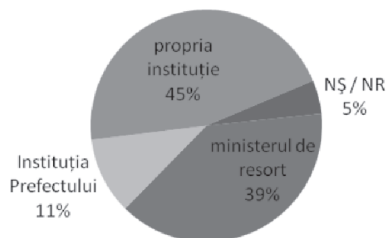
Cum considerați că se desfășoară comunicarea instituțiilor publice deconcentrate cu alte instituții?



Modul în care instituțiile publice deconcentrate comunică cu alte instituții confirmă faptul că acestea sunt în continuare conduse de la nivel central, Instituția Prefectului având un rol secundar.

Cum considerați că se desfășoară comunicarea instituțiilor publice deconcentrate cu alte instituții?		comunică direct cu ministerele de resort, fără consultarea Instituției Prefectului %	comunică direct cu ministerele de resort, informând ulterior Instituția Prefectului %	comunică prin intermediul Instituției Prefectului care le coordonează la nivel local %	folosesc alte metode de comunicare %	NȘ / NR %
total		24	33	21	6	16
locația	Arad	25	36	18	9	12
	București	22	26	21	7	24
	Constanța	31	35	18	3	14
	Harghita	23	20	34	7	16
	Iași	16	45	21	8	10
instituția	SPD	24	32	21	7	16
	Instituția Prefectului	21	44	22	2	12
vechimea în instituție	mai puțin de un an	21	23	31	7	17
	între 1 și 5 ani	18	34	23	6	19
	între 5 și 10 ani	31	30	16	7	16
vârsta	peste 10 ani	23	38	20	6	13
	18-30	20	26	25	7	22
	31-45	25	31	21	7	16
	46+	23	42	18	5	12

Care dintre următoarele instituții credeți că ar trebui să aibă decizia finală în ceea ce privește bugetul instituțiilor publice deconcentrate?



Funcționarii publici chestionați resimt nevoia unei autonomii în stabilirea bugetului instituțiilor publice deconcentrate (45%). Totuși, un procentaj ridicat este obținut și de ministerul de resort, în comparație cu Instituția Prefectului, căreia doar 11% dintre respondenți îi recunosc această atribuție.

Care dintre următoarele instituții credeți că ar trebui să aibă decizia finală în ceea ce privește bugetul instituțiilor publice deconcentrate?

		ministerul de resort	Instituția Prefectul	propria instituție	NȘ / NR
		%	%	%	%
total		39	11	46	5
locația	Arad	41	7	49	3
	București	39	9	46	6
	Constanța	44	11	42	3
	Harghita	30	20	45	5
	Iași	37	12	46	6
instituția	SPD	40	9	47	4
	Instituția Prefectului	35	22	33	9
vechimea	mai puțin de un an	44	10	36	10
în	între 1 și 5 ani	34	14	48	4
	între 5 și 10 ani	43	10	43	4
instituție	peste 10 ani	38	10	49	3
vârsta	18-30	34	14	45	6
	31-45	40	11	44	5
	46+	42	8	48	2

II.A. Relația monitorilor cu funcționarii publici și instituțiile publice monitorizate

În afară de simpla aplicare a chestionarelor, monitorii au fost încurajați să poarte un dialog cu funcționarii publici și să emită observații referitoare la atitudinile acestora, la deschiderea lor față de subiect, la atmosfera din cadrul instituției.

Colectarea observațiilor a avut ca ghid următoarea succesiune de puncte:

- Perioada de monitorizare
- Instituția monitorizată
- Timpul efectiv petrecut în instituție, principalele activități pe scurt
- Problema accesului în instituție
- Relația cu responsabilul de proiect, condiții create pentru monitori
- Probleme întâmpinate în procesul de monitorizare
- Relația cu funcționarii, atitudinea lor față de monitori
- Atmosfera din instituție

Deși modalitatea de înregistrare a observațiilor și numărul redus al acestora nu le fac susceptibile de a sta la baza unor generalizări, pot fi remarcate o serie de similitudini în rapoartele monitorilor.

Marea majoritate a monitorilor nu a întâmpinat probleme legate de accesul în instituție sau în relația cu responsabilul de proiect. Funcționarii instituțiilor monitorizate au fost anunțați din timp de către reprezentanții instituțiilor prefectului în legătură cu activitatea voluntarilor și în fiecare dintre instituțiile monitorizate a existat o persoană care s-a ocupat de facilitarea desfășurării activității presupuse de proiect.

Atitudinea funcționarilor publici individuali a diferit în unele cazuri radical de la o locație la alta. Problemele întâmpinate de unii monitori sunt, de cele mai multe ori, legate tocmai de reticența sau chiar atitudinea de respingere manifestată de unii funcționari publici. Per total, **se pot distinge două „tendințe”:** **în timp ce o parte dintre monitori au fost întâmpinați cu interes și deschidere, alții s-au confruntat cu refuzul de a li se răspunde la întrebări,** atitudine motivată, de cele mai multe ori, de lipsa de timp a funcționarilor. Redăm, mai jos, fragmente din observațiile formulate de monitori, ilustrative în acest sens.

„În momentul în care am ajuns în instituții am fost foarte bine primiți, am fost prezentați conducătorilor, chiar le-am aplicat și dâșilor câte un chestionar. Chiar am fost primiți cu cafea și dulciuri la Direcția de Munca, iar funcționarii știau despre ce este vorba în proiect. Am fost plăcut impresionată când am văzut că afișele date de noi erau puse chiar la intrarea în instituție. (...) Atitudinea lor față de noi a fost una pozitivă și

chiar ne-au felicitat că ne implicăm în astfel de activități. Eu am îndrăznit să îi întreb cum li se par întrebările din chestionar și mi-au răspuns că sunt foarte bune și foarte bine punctate, iar din partea unora am avut și alte sugestii de întrebări.” (Iuliana-Adina Firică, monitor Constanța)

„Relația cu funcționarii a fost una foarte bună bazată pe transparență. Au răspuns la întrebările noastre: nu știu cât de sinceri au fost dar au fost deschiși și comunicativi. Ne-au acordat din timpul lor cu toate că erau foarte ocupați.”(Oana Munteanu, monitor Constanța)

„Cu toții au fost foarte amabili. Atmosfera a fost una foarte destinsă, având loc uneori și mici glume. Atât femeile, cât și bărbații au vorbit deschis și au răspuns cu plăcere. Unii chiar și-au motivat opțiunile sau au pus unele întrebări referitoare la chestionar acolo unde nu înțelegeau pe deplin întrebarea.” (Elena Tărniceru, monitor Harghita)

„ (...) persoanele care au răspuns întrebărilor au manifestat în mare parte un real interes pentru acțiune, de cele mai multe ori aplicarea chestionarului fiind însoțită de un dialog” (Olivia Leu, monitor Iași)

„au fost cazuri în care am așteptat să fumeze, să vorbească jumătate de oră la telefon fapt care denotă interesul scăzut pentru activitatea desfășurată de noi. (...)Sinceră să fiu, mă așteptam să existe o mai bună cooperare cu funcționarii dar se pare că m-am înșelat; acești oameni se simt de parcă nu mai au încredere în forțele proprii, de parcă nu mai au pentru ce lupta, de parcă s-au resemnat. Și poate că nu sunt ei de vină, ci sistemul în cadrul căruia muncesc.” (Loredana Ercuș, monitor București)

„Am aplicat chestionarele în două instituții: Prefectura Municipiului București, respectiv Finanțe Publice. Nu este necesară analiza separată a celor două instituții; ambele îmi oferă aceleași motive de sinceritate: atitudinea și caracteristicile „funcționarului public”: mereu ocupat, bine ascuns după teancuri de hârtii, preocupat de opinia șefului, suspicios, plictisit, grăbit, obosit, ne-informat, dezinteresat și pe alocuri prețios.” (Iulia Cărbunaru, monitor București)

O constantă întâlnită în observațiile monitorilor este **obedița față de superiorul ierarhic a funcționarilor publici**, remarcată în momentul solicitării acordului de a răspunde întrebărilor din chestionar. Având în vedere caracterul birocratic, centralizat, al administrației publice în general, această atitudine nu apare ca surprinzătoare. O surpriză a fost, însă, constatarea lipsei unor noțiuni de bază de care dau dovadă unii dintre funcționarii publici chestionați, referitoare la sistemul administrativ în ansamblu, dincolo de instituția în care aceștia își desfășoară activitatea zilnică. Unii funcționari publici nu cunoșteau atribuțiile, în linii mari, ale Instituției Prefectului, nefiind uneori măcar conștienți de existența unei relații între aceasta și propria instituție.

„La Casa de Pensii a Municipiului București, am întâmpinat ceva greutăți: funcționarii publici erau foarte intrigati de faptul ca trebuie sa completeze un astfel de chestionar. Prima întrebare, ce a fost pusă de majoritatea funcționarilor publici care erau rugați să răspundă la întrebările chestionarului, era următoarea: ce legătură are Prefectura cu Casa de Pensii a Municipiului București?” (Mihai Sorina, monitor București)

„În ceea ce privește cunoașterea legii care reglementează activitatea Instituției Prefectului, aproximativ 70% din funcționarii publici chestionați nu știu de existența acestei legi și, cu atât mai mult, nu știu de conținutul acestei legi.” (Marian Ionescu, monitor Arad)

„Un alt lucru care m-a uimit a fost faptul că șefii de birouri ne indicau persoanele cărora să le aplicăm chestionarele, dar ei niciodată nu voiau să completeze. Întotdeauna aveau altceva de făcut: de dat un telefon, o ieșire urgentă din birou sau o conversație mult prea importantă („Uite, au venit două fete de la o organizație și trebuie să completați niște chestionare. Haideți, că nu durează mult, și scăpați”...apoi noi ne spuneam povestioara cu cine suntem și ce facem, dar trecea neobservată; conta doar că așa a spus șeful că trebuie completate și nimic mai mult).” (Andra Stănescu, monitor București)

„Per ansamblu nu am întâmpinat probleme la aplicarea chestionarelor. Cu mici îmbolduri de la superiori funcționarii au acceptat să coopereze ajungând chiar să-și spună doleanțele. Au fost mult mai degajați când le-am spus că totul este confidențial și că se asigură anonimatul.” (Bistrrian Violeta Alexandra, monitor Arad)

„Pot spune cu certitudine, fără să exagerez, că 80% dintre funcționari au completat chestionarul pentru că fuseseră anunțați de director să facă așa. Faptul că am fost introdusă de director în acel cadru mi-a permis să aplic chestionarele. Această situație nu este una mulțumitoare însă, ci mă duce cu gândul la situația în care angajatul face doar ce îi dictează șeful, situație care nu este una potrivită pentru perioada de timp în care trăim.” (Loredana Ercuș, monitor București)

Necunoașterea de către o parte a funcționarilor publici, mai ales a celor cu funcții de execuție, a legislației se datorează, așa după cum a rezultat și din consultările publice inclusiv curențelor existente în sistemul de formare a personalului din administrația publică, prevederile legale din domeniu neputând fi aplicate datorită inexistenței fondurilor necesare asigurării unui curs de formare pentru toți angajații, în decursul unui an.

„În urma aplicării chestionarelor în această instituție am observat că legislația din domeniu este cunoscută de personalul cu funcții de conducere. Restul personalului nu prea știe despre serviciile deconcentrate, Instituția Prefectului, etc. Mulți dintre cei chestionați au spus că provin din Direcția Fito-Sanitară Vamală și, deși sunt tot funcționari publici, nu cunosc legislația, cu scuza că nu au avut tangență până acum cu Instituția Prefectului. O singură persoană care nu îndeplinea o funcție de conducere știa, cred, toate legile din domeniu.” (Olivia Dvorszak, monitor Arad)

„O primă problemă pe care funcționarii au identificat-o și care, în opinia dumealor poate fi considerată discriminare, este cea legată de imposibilitatea de a avea și un alt loc de muncă remunerat, pe lângă cel de funcționar public. Motivația acestui lucru o consideră faptul că din punct de vedere al satisfacerii financiare, statutul de funcționar public nu este foarte bine apreciat și răsplătit, remunerația pe care aceștia o primesc nefiind direct proporțională cu dificultatea și cu complexitatea activităților pe care le desfășoară. Aceasta pare să fie una, și cea mai mare imperfecțiune a legii în vigoare.” (Marian Ionescu, monitor Arad)

II.B Participarea la ședințe publice

O parte a activității de monitorizare desfășurată de grupul de voluntari a constat în participarea la un număr de ședințe publice organizate în cadrul prefecturilor sau a instituțiilor publice deconcentrate din cele patru locații. Observațiile culese de monitori oferă o imagine sumară a modului în care se desfășoară aceste ședințe rutiniere. Deși atât numărul locațiilor cât și cel al informațiilor oferite de grupul de voluntari sunt insuficiente pentru a emite enunțuri general valabile, pot fi formulate o serie de concluzii: atmosfera în cadrul acestor ședințe se caracterizează, de cele mai multe ori, prin formalism și lipsa de interes, acest lucru schimbându-se atunci când sunt aduse în discuție probleme ce afectează, chiar și indirect, interesul personal al participanților. Prefecții, în calitate de moderatori ai discuției, dau dovadă de un grad mai înalt de implicare decât ceilalți participanți la ședință. În concordanță cu tema principală abordată de proiectul „Observatorul Instituției Prefectului”, putem remarca referiri sporadice la intervenția factorului politic în problemele aflate pe ordinea de zi. În ceea ce privește Comisia de Dialog Social Iași, monitorii remarcă lipsa de interes de care dau dovadă reprezentanții mass-media, însă nu putem spune dacă la fel stau lucrurile în cazul tuturor ședințelor de acest tip.

Sunt redate, în continuare, o parte dintre cele mai relevante observații relatate de voluntarii participanți la ședințe publice.

„În linii mari, această ședință a fost una plină de formalism, mai mult de informare, nu a existat nici cea mai mica intenție de a avea un dialog sau o relaționare, deși domnul prefect a întrebat dacă sunt nelămuriri sau întrebări cu privire la fiecare punct discutat de pe ordinea de zi.

Printre altele, s-a amintit și de proiect nostru, dar foarte vag, în sensul că a fost menționată prezența monitorilor la nivelul unor servicii deconcentrate, ce realizează monitorizarea implementării Legii Instituției Prefectului în cadrul unui proiect Phare.” (Dvorzsak Otilia, Colegiul Prefectural Arad)

„Atmosfera acestei ședințe a fost una destul de relaxată în comparație cu problemele puse. Participanții mi-au părut mult prea plictisiți de ceea ce se discută, neintervenind decât la numirea lor de doamna Mantale. Singura care chiar mi s-a părut că se preocupă a fost doamna prefect.

A încheiat ședința într-un ton destul de autoritar, menționând că se va interesa personal de tot ce s-a discutat și de derularea programelor, chiar dacă cei responsabili nu se «obosesc» să o înștiințeze.” (Andra Stănescu, Colegiul Prefectural București)

„Introducerea mi s-a părut potrivită și nu a dat impresia că prefectul nu cunoaște problemele existente (din contră, era mai bine informată și mai activă decât ceilalți participanți). Doamna prefect este activă, implicată în activitatea sa, dornică să rezolve problemele existente, spre deosebire de ceilalți participanți, care par resemnați și obișnuiți cu astfel de întâlniri dese și plictisitoare și, mai mult, nu oferă nici informații folositoare. Participanții sunt informați în legătură cu ordinea de zi, ceea ce înseamnă că nu le-a fost oferită spre citire în ultimul moment - interesul pare că există, nu numai formalismul.” (Loredana Ercuș, Colegiul Prefectural București)

„O persoană prezentă la dezbateri a făcut o referire la coloratura politică a Direcției de Muncă, precizându-se că nu se știe „cărui partid îi aparține”.

Prefectul a declarat că nu este bine ca instituțiile statului să intervină în sectorul privat pentru a nu se crea presiuni cu conotații politice.

În ceea ce privește punctul 2 de pe ordinea de zi, obligativitatea patronatelor și sindicatelor față de aplicarea Contractului Colectiv de Muncă la nivel național, gradul de interes și implicare în dialog a fost crescut.

Concluzia întâlnirii este că ședința a fost cu un grad mare de formalism, dar intervențiile sindicaliştilor au mai frânt această atmosferă, stârnind multe comentarii. Unele probleme au fost interesante și au atras atenția tuturor participanților iar altele au fost luate de unii participanți ușor, permițându-și să facă alte lucruri în timp ce se discuta pe marginea acestor probleme, cum ar fi să vorbească la telefon, să mâzgălească foi, să vorbească între ei, să citească ziarul etc. Prefectul a avut intervenții foarte bune, precizări la subiect dovedindu-se un bun cunoscător al celor două sectoare. Și, asemeni unui bun politician, a făcut ceva promisiuni participanților urmând a vedea dacă acestea vor avea și finalitate.

Reprezentanții mass-media au găsit această ședință foarte plictisitoare, negăsind subiect pentru articole sau pentru reportaje. O parte a părăsit mai devreme sala iar cealaltă parte nu a acordat deloc atenție ședinței.” (Daniel Botezatu, Comisia de Dialog Social Iași)

„Din păcate problemele discutate nu s-au găsit soluții. Prefectul a recurs la formula clasică a promisiunii de transmitere a solicitărilor și propunerilor către forurile superioare de decizie de la nivel central.

Ca și concluzie, pot spune că formalismul specific întrevederilor din administrație s-a întrepătruns cu interesul participanților pentru anumite aspecte puse în discuție, prefectul situându-se în postura persoanei care a punctat câteva aspecte, ca și cunoscător al ambelor sectoare, public și privat.

Un ultim aspect la care vreau să fac referire este acela al lipsei de interes sau al plictisului din rândul reprezentanților mass-media care au participat la lucrări.”

(Olivia Leu - Comisia de Dialog Social Iași)

„În ceea ce privește reprezentanții sindicatelor, aceștia s-au plâns că nu sunt tratați ca parteneri egali de dialog și au acuzat Direcția de Muncă de faptul că este adeseori influențată politic.

În a doua parte a ședinței, subiectele au devenit din ce în ce mai interesante pentru participanți, aproape fiecare dintre ei intervenind în discuții. Discuțiile au degenerat în mici conflicte de idei generatoare de posibile soluții ale problemelor.

În ceea ce privește reprezentanții presei, aceștia erau mai puțin interesați de subiectele discutate.” (Andra Rusei, Comisia de Dialog Social Iași)

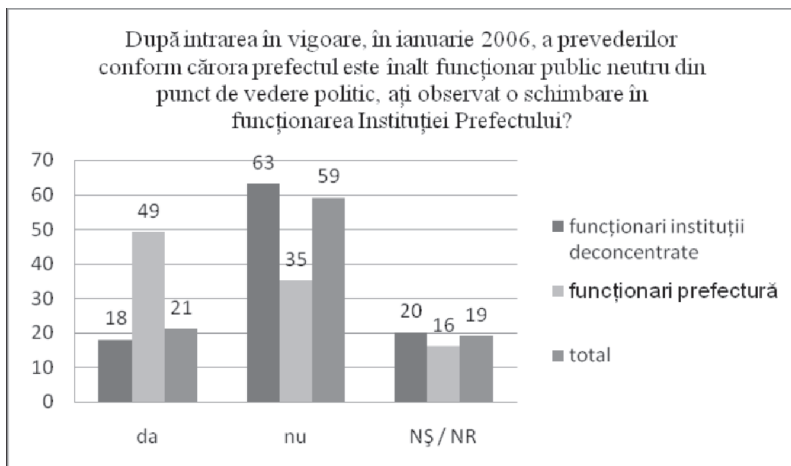
„Am remarcat, de asemenea, lipsa de interes din rândul reprezentanților media care au participat la ședință (care, după aproximativ 10 minute, au ieșit din sală, probabil au luat doar câteva imagini și foaia cu ordinea de zi ...că restul comentariilor?! știu ei doar ce să scrie).” (Carmen Bortaș, Comisia de Dialog Social Iași)

Cap. III CONCLUZII INTERVIURI ȘI CONSULTĂRI PUBLICE

Legea 340 / 2004

Intrarea în vigoare a legii privind Prefectul și Instituția Prefectului (340/2004) la începutul anului 2006 a reprezentat o etapă importantă a procesului de reformare a administrației publice românești, ea fiind menită să schimbe semnificativ sistemul existent și să pună bazele implementării unui sistem de administrație modern, caracterizat prin transparență, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate și eficacitate, un sistem capabil să răspundă mai bine nevoilor cetățeanului – beneficiar. Legea a răspuns totodată angajamentelor asumate de guvernul României prin Strategia actualizată de accelerare a reformei administrației publice referitoare la delimitarea palierului politic de cel administrativ, astfel încât să se evite ingerințele pe criteriile politice în actul administrativ local, prin profesionalizarea funcției prefectului și asigurarea neutralității politice a acestuia.

O imagine asupra gradului în care aceste obiective au reușit să fie atinse în realitate poate fi apreciată și din percepția pe care funcționarii publici o au asupra impactului legii. Indicând dacă au observat vreo schimbare în funcționarea instituției prefectului de la introducerea noii legi, puțini sunt cei care răspund pozitiv, doar 21%.



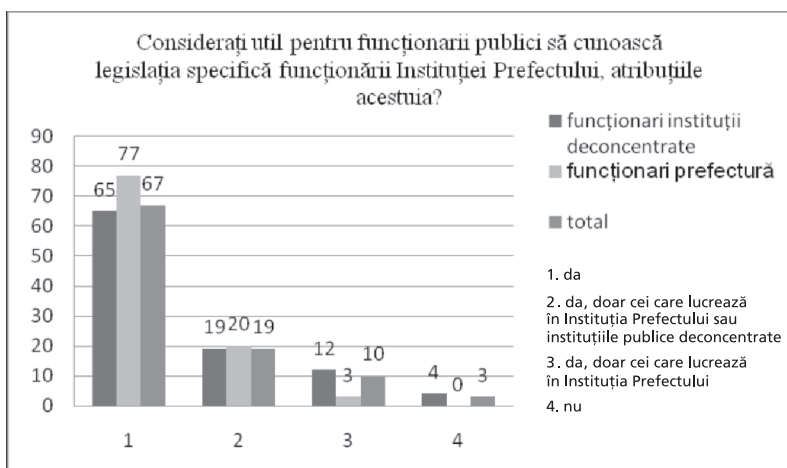
Se poate observa o diferență semnificativă între răspunsurile date de funcționarii care lucrează în prefecturile din cele 5 locații și cei din instituțiile publice deconcentrate, aceștia din urmă declarând într-o mai mare măsură că

nu au observat nicio schimbare în activitatea prefecturii după introducerea legii. Explicația poate veni din faptul că procesul de reformare a debutat în chiar instituția prefectului, vizată prin lege. Pe de altă parte, așezarea unei legi de o asemenea complexitate se realizează în cadrul unui proces și presupune o anumită durată în timp. În acest context trebuie avut în vedere și caracterul dificil al aplicării unei legi ale cărei prevederi modifică radical funcționarea Instituției prefectului în sensul unei depline neimplicări politice, respectiv a respingerii posibilelor ingerințe politice venite dinspre guvernanți expartneri de partid. Nu în ultimul rând, este vorba și de situarea funcționarilor intervievați pe diferite paliere ierarhice în cadrul instituțiilor monitorizate, o parte dintre aceștia neavând contacte directe cu Instituția prefectului.

În ceea ce privește natura schimbărilor observate, (cu o singură excepție) funcționarii au menționat numai schimbări pozitive ținând de asigurarea neutralității, a neimplicării politicului, stimularea unei deschideri față de cetățeni, delimitarea atribuțiilor prefectului de cele ale serviciilor publice deconcentrate etc.

Aceasta este în acord cu opiniile exprimate în cadrul consultărilor publice, majoritatea funcționarilor apreciind că noua lege asigură coerență și cooperare la nivel local, ajută la corelarea proiectelor locale, toate acestea ducând la crearea unei viziuni de ansamblu și sinergie în conceperea unitară a programelor de dezvoltare locală sau în managementul situațiilor de criză.

În ceea ce privește o altă problemă ridicată în timpul consultărilor publice, și anume volumul mare de legi pe care un funcționar trebuie să le cunoască fără a avea efectiv nevoie de ele, datele obținute din prelucrarea chestionarului arată că, cel puțin la nivel declarativ, există un acord ridicat (67%) asupra utilității cunoașterii de către toți funcționarii publici a legislației legate de Prefect și Instituția Prefectului.



Cunoașterea legislației, mai ales în contextul frecvențelor schimbări survenite în ultimii ani, a fost unul dintre subiectele abordate și în cadrul consultărilor publice. Ponderea funcționarilor prezenți a menționat nevoia stringentă de formare continuă a funcționarilor publici și a evidențiat carențele din actualul sistem de formare, inclusiv faptul că din rațiuni de ordin financiar prevederile legale conform cărora fiecare angajat ar trebui să parcurgă cel puțin un stagiu de formare pe an sunt încălcate.

Întrebarea care a trezit cel mai mult interesul funcționarilor publici chestionați, pare a fi, așa cum reiese din observațiile monitorilor, cea referitoare la prevederea legală care stipulează interdicția de a desfășura alte activități remunerate pe lângă cele presupuse de funcția publică. Majoritatea consideră această prevedere ca fiind una discriminatorie (62%), legând-o de nemulțumirea referitoare la nivelul lor salarial. În general, funcționarii publici chestionați nu au ridicat problema influenței pe care deținerea unui loc de muncă suplimentar ar putea-o avea asupra activității lor în slujba cetățeanului.

Cea mai mare nemulțumire pentru funcționarii publici pot să afirm că este aceea că nu au voie să desfășoare o altă activitate și că salariul nu li se pare satisfăcător. (Dana Lăzurean, monitor Arad)

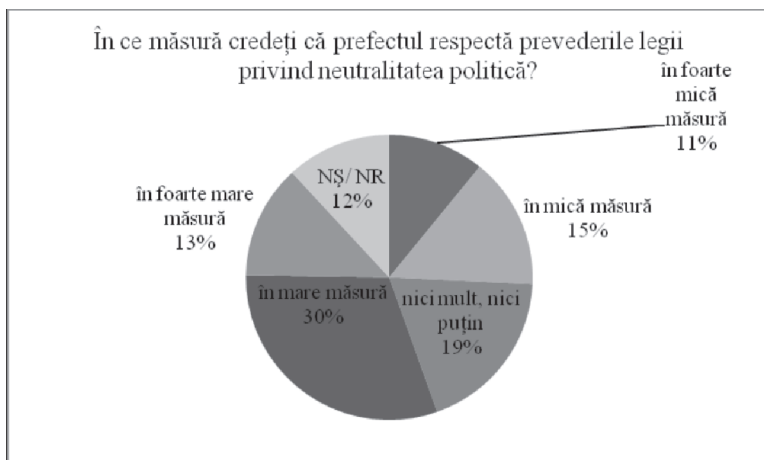
Nemulțumirea funcționarilor este legată de remunerație, dacă aceasta ar fi conform așteptărilor, prevederea nu ar mai fi considerată discriminatorie; altfel, majoritatea ar dori să li se ofere posibilitatea de a-și rotunji veniturile prin prestarea unor activități care să nu genereze conflicte de interes. (Olivia Leu, monitor Iași)

Asigurarea neutralității politice

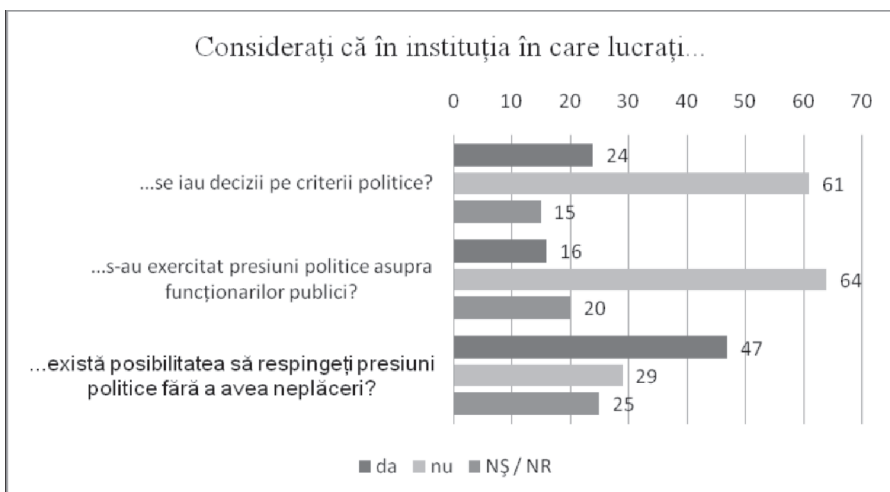
O schimbare majoră adusă de intrarea în vigoare a legii 340/2004 este cea menită să ducă la profesionalizarea și neutralitatea funcției prefectului și a subprefectului, prin încadrarea celor două funcții în categoria înalților funcționari publici.

Consultările publice au evidențiat însă faptul că prevederile legale menite să ducă la implementarea principiului neutralității, chiar dacă nu sunt în discordanță cu acesta, luate în ansamblu nu reușesc să creeze un cadru unitar favorizant pentru implementarea lui. Este cazul procedurii de numire a prefectilor, de către guvern, ca reprezentanți ai acestuia (o instituție politică) în teritoriu, dar și al procedurilor de evaluare a activității înalților funcționari publici, considerate ca fiind prea vagi. Astfel de prevederi sunt de natură să facă din neutralitatea prefectului una mai degrabă formală, sau cel puțin percepută ca atare.

Rezultatele obținute în urma aplicării chestionarului susțin această idee, lipsa unei distribuții polarizate la întrebarea prezentată în graficul de mai jos putând fi semn al unei opinii publice slab structurate, al neîncrederii generate de ambiguitatea legislativă.



Datele colectate oferă și o imagine a percepției funcționarilor publici asupra asigurării unui climat neutru din punct de vedere politic în instituția în care lucrează. Chiar dacă pot părea nu foarte ridicate, procentele ce urmează sunt îngrijorătoare prin gravitatea problemei pe care o scot în evidență: 24% dintre cei chestionați afirmă că în instituția lor se iau decizii pe criterii politice, iar 16% mărturisesc că s-au exercitat presiuni politice asupra angajaților (vezi graficul de mai jos).

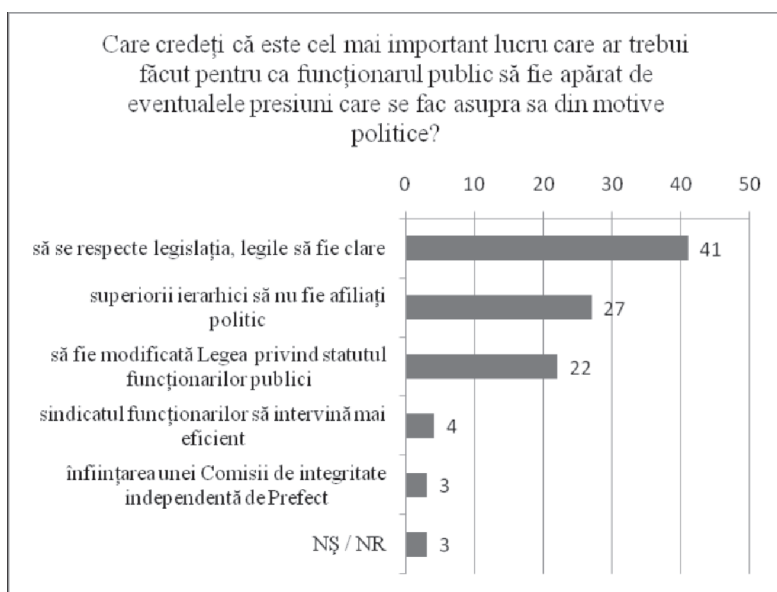


Se pune problema existenței unui mediu care să respingă aceste presiuni, a unor mecanisme bine puse la punct prin care funcționarii publici să fie apărați de imixtiunile politicului care să fie cunoscute de către posibiii beneficiari și a căror eficiență să fie prin intermediul unor instrumente juridice clar stipulate prin lege. Răspunsurile a peste jumătate din cei chestionați arată că nu aceasta

este percepția lor asupra instituției în care lucrează: ori nu cred că pot respinge presiuni politice fără a avea neplăceri (29%), ori nu știu de existența unei astfel de posibilități (25%).

De remarcat este și că proporția celor care admit că influența cea mai mare asupra instituțiilor publice deconcentrate vine din partea grupurilor de interese (altele decât cele reprezentate de instituțiile statului) este semnificativ mai mare în cazul propriilor angajați (14% față de doar 4% în cazul funcționarilor publici din prefecturi), ei resimțind aceste presiuni în activitatea lor cotidiană.

În ceea ce privește posibilele direcții de acțiune pentru o îmbunătățire a situației existente, majoritatea celor chestionați (63%) văd respectarea / îmbunătățirea legii ca fiind cea mai importantă, urmată de independența politică a superiorilor ierarhici (27%).



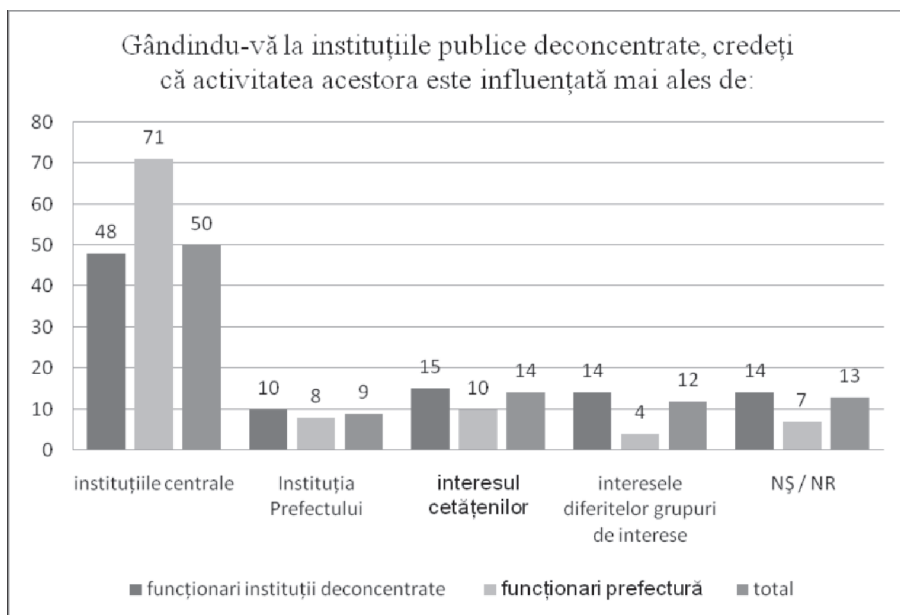
În acest context au fost formulate propuneri referitoare la instituirea neutralității politice și pentru conducătorii instituțiilor publice deconcentrate.

Neutralitatea va deveni efectivă atunci când vor exista pârghiile necesare manifestării ei. Totodată ea va putea funcționa numai în condițiile în care prefectii și subprefecții vor fi apărați prin lege de urmările rezistenței lor la presiuni politice.

Instituția Prefectului vs. servicii publice deconcentrate

O altă schimbare majoră adusă de noua lege este introducerea atribuției prefectului de a „conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.” (OU 179/2005, Art. 3. - (1)). Dacă teoretic există o dublă subordonare a serviciilor publice deconcentrate (SPD), pe verticală față de ministerele de resort, iar pe orizontală față de Instituția Prefectului, opinia aproape unanim exprimată în cadrul consultărilor publice este că instrumentele și resursele necesare exercitării actului conducerii, ca și delimitările între diferite nivele ierarhice nu sunt suficient de bine precizate în lege.

Și datele cantitative culese de către monitori arată că cei un procentaj mic dintre funcționarii publici chestionați (9%) declară că Instituția Prefectului este cea care influențează în cea mai mare măsură activitatea serviciilor deconcentrate.



O serie de observații referitoare la relațiile dintre Instituția Prefectului și serviciile publice deconcentrate au fost făcute în cadrul consultărilor publice. Dacă Legea 340/2004 prevede „delegarea de către ministere a unor competențe către prefect” în practică acest lucru nu funcționează. Relația Instituției Prefectului cu ministerele este încă inconsistentă. Ea funcționează relativ bine cu Ministerul Internelor și al Reformei Administrative, dar este aproape inexistentă în cazul celorlalte ministere. În aceste condiții nu se poate crea la nivel teritorial o sinergie între orientările strategice ale diferitelor nivele ierarhice.

Rolul consultativ pe care îl are prefectul în cadrul Agențiilor Regionale de Dezvoltare este un alt factor care nu permite Prefectului să își exercite atribuțiile în întocmirea Planurilor Regionale de Dezvoltare, care aprobate fiind de către parlamentarii din zonă sunt elaborate în continuare în conformitate cu interesele politice ale acestora.

Faptul că funcționarii din prefecturi resimt într-o proporție mult mai mare (71% față de doar 48% în cazul funcționarilor din SPD) influența exercitată de instituțiile centrale asupra serviciilor publice deconcentrate ca primând poate fi interpretat ca un semn al nereușitei acestora de a aduce puterea propriei instituții acolo unde ar trebui pentru a fi în acord cu spiritul legii.

Cauzele acestei stări de fapt sunt puse de funcționarii publici prezenți la consultările organizate pe seama caracterului mai degrabă formal al reformei, care rămâne undeva la nivel de principii și nu reușește să ajungă „la firul ierbii” - prevederile legale nu sunt întărite de o delimitare clară a responsabilităților fiecărei instituții în conducerea serviciilor publice deconcentrate, iar pârghiile aflate la îndemâna prefectului pentru îndeplinirea atribuțiilor legate de administrare, verificare și control sunt foarte limitate (buget, personal redus).

În ceea ce privește unul din instrumentele de control aflate la îndemâna prefectului, și anume verificarea legalității actelor administrative emise de instituțiile publice locale, utilitatea acestuia este recunoscută de două treimi (66%) din funcționarii publici chestionați.

Însă în condițiile unui număr foarte mare de acte ce trebuie verificate și ale lipsei acute de personal, această prevedere riscă să rămână o simplă formalitate. Grăitoare în acest sens este și proporția foarte mare de funcționari publici din prefecturi care consideră oportună această prevedere (91% față de doar 61% în total eșantion), ceea ce poate fi interpretat și ca o „semnalizare” a nevoii de intervenție în acest domeniu.

Cap. IV CONCLUZII ȘI PROPUNERI FINALE

Prezentul capitol reflectă cu prioritate aspecte referitoare la câteva probleme de fond ale Legii 340/2007 rezultate ca urmare a consultărilor cu prefectii și subprefecții din cele 5 locații ale proiectului.

Actualul statut al Instituției Prefectului a fost apreciat că asigură coerență și cooperare la nivel local, o viziune de ansamblu și posibilitatea de corelere a proiectelor locale.

Sunt însă aspecte care nu sunt suficient de bine precizate în lege sau care lipsesc.

Conform legii, Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local.

(Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor, Legea 340/2004- art.1)

Se consideră că în aceste condiții neutralitatea persoanei numită în funcția de prefect ar putea fi doar formală. Politizarea ar putea fi eliminată dacă se modifică prevederea conform căreia numirea prefectilor se face de către guvern.

Propunere: numirea să se facă de către președinte, iar prefectii să răspundă în fața comisiei parlamentare. Pentru a diminua presiunea politică să fie clar definite numirea și evaluarea prefectilor.

În cadrul consultărilor publice cu funcționarii au fost formulate și propuneri mai radicale cum ar fi:

- *Să se asigure prin lege și depolitizarea serviciilor publice deconcentrate.*
- *Intreg serviciul prefectural să fie depolitizat.*

Referitor la art. 3 care prevede că Prefectul **conduce** serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale se consideră că este necesară *delimitarea mai clară a competențelor între instituția prefectului și ministere în conducerea serviciilor publice deconcentrate și clarificarea responsabilităților. În prezent nu există pârghiile* necesare pentru îndeplinirea prevederilor referitoare la administrare, verificare și control.

Propunerile legate de acest aspect se referă la:

- *Delegarea unor competențe de la Ministere către Prefecți;*
- *Planurile de la nivel central să fie elaborate și prin consultarea prefectului – (ministerele nu le comunică dispozițiile);*

- *Prefecții să își consolideze rolul în Agențiile Regionale de Dezvoltare. Rolul lor consultativ ca și faptul că proiectele de dezvoltare locală sunt aprobate de către parlamentarii din zonă permit ca obiectivele din Planul Regional de Dezvoltare să fie stabilite pe criterii politice;*

Prin Ordonanța de Urgență 179/2005 au fost făcute unele modificări ale Legii 340/2004. În nota de fundamentare care justifică necesitatea OG, se precizează că ea asigură punerea **în acord a misiunilor prefectului cu instrumentele sale manageriale**: neutralitatea politica, mobilitatea și profesionalizarea sa, elemente care vizează interesul public și constituie situații de urgență și extraordinare

Problema cea mai frecvent invocată de către prefecți se referă la faptul că *în practică ceea ce lipsește sunt tocmai **instrumentele** pentru îndeplinirea atribuțiilor și **resursele** prin care prefectul să asigure conducerea și să fie garantul legalității în plan local.*

Câteva exemple sunt relevante în acest sens:

- Mii de acte administrative care trebuie văzute cu un personal extrem de redus;

- Absența instrumentelor care să îi permită să ia măsuri în situațiile în care primarii, membrii Consiliilor Locale sau a Consiliilor Județene încalcă legea (*La mesajele negative ale cetățenilor privind încălcarea legii de către primari, membri ai CL sau CJ, prefectul nu poate lua măsuri. El constată doar legalitatea actelor emise de către organele administrației publice*).

- Conform legii, Prefectul este garantul ordinii publice. În realitate nu poate aplica această prevedere întrucât nu dispune de regim sancționator. Nu are instrumente juridice.

Propunerile făcute în acest context se referă la:

- *Definirea prin lege a deconcentratelor și nu prin Hotărâre de Guvern;*
- *Clarificarea instrumentelor juridice și a regimului sancționator pentru ca prefecții să își poată îndeplini atribuțiile conferite prin lege.*

Atât în discuțiile cu prefecții și subprefecții, cât și în cadrul consultărilor publice cu conducătorii instituțiilor deconcentrate a fost sesizată **lipsa acută de personal**

Problemele invocate în acest sens se referă la:

- tinerii care sunt greu de atras din cauza salariilor mici și a dificultăților legate de avansarea în carieră. Tinerii folosesc instituțiile publice mai curând ca pe o trambulină pentru intrarea, după ce au acumulat experiență, în sistemul privat;
- caracterul discriminatoriu al interdicției referitoare la o altă activitate remunerată;

- organizarea centralizată a concursurilor și sistemul greoi cu multe avize care prelungește timpul de ocupare a anumitor funcții;
- recrutarea care se face uneori într-un circuit închis și nu permite o reală competiție.

Propunerile formulate se referă la:

- *gestionarea descentralizată a anumitor funcții; sistemul actual prin care ANFP gestionează funcții de nivel ierarhic inferior produce prelungirea timpului de ocupare a postului și cheltuieli suplimentare (deplasarea comisiei la București);*
- *stabilirea unor proceduri mai simplificate pentru recrutare (a fost criticată introducerea la recrutare a unui pachet stufos de legi cu care funcționarul respectiv nu va lucra efectiv);*
- *posibilitatea de ocupare în regim de urgență a posturilor rămase vacante temporar datorită concediilor de maternitate sau pentru creșterea copiilor;*
- *un sistem salarial unitar pentru toate funcțiile publice, fără diferențieri între instituții*
- *evaluarea periodică a nevoilor de formare a personalului care să includă nevoile percepute de beneficiarii înșiși.*

O altă problemă invocată se referă la calitatea de ordonator terțiar de credite a Instituției Prefectului care împiedică derularea unor proiecte proprii și capacitatea de a co-finanța proiecte din fonduri europene.

Propunerile pentru acest aspect au fost:

- *Stabilirea unui cadru legislativ care să le permită accesarea proiectelor din fonduri UE;*
- *Crearea unor sursefinanciare proprii din: taxa de apostila (o cota parte) sau o cota parte din taxa pentru permise și pasapoarte.*

Prin OG 181/2006 la art. 7 se prevede **obligația** SPD și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului de a transmite prefectului proiectul de buget, același lucru fiind valabil și pentru situațiile financiare privind execuția bugetară. Avizul prefectului este însă **consultativ**. **Apare o discrepanță între cei doi termeni**. Acțiunea are caracter formal, prefectul de fapt nu poate interveni.

Dacă Legea a fost percepută ca fiind una bine venită, iar profesionalizarea funcției publice de prefect și subprefect ca permițând continuitate în actul conducerii locale, există totuși un grad ridicat de scepticism al prefectilor înșiși în legătură cu menținerea lor în funcție după schimbarea partidului sau a coaliției de guvernământ.

Anexa 1

Chestionarul aplicat funcționarilor publici

Nr.

Chestionar pentru funcționari referitor la Instituția Prefectului

Vă rugăm să răspundeți la întrebările următorului chestionar realizat în cadrul proiectului PHARE „Observatorul Instituției Prefectului”, susținut din fonduri ale Uniunii Europene și realizat de Asociația de Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă - Agenda 21 în parteneriat cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Se asigură anonimatul și este garantată confidențialitatea informațiilor primite. Completarea chestionarului cu răspunsurile persoanei intervievate va fi efectuată de către operator. Aplicarea acestui chestionar nu va dura mai mult de 12 minute.

Q1. Considerați util pentru funcționarii publici să cunoască legislația specifică privind prefectul și Instituția Prefectului?

1. da – 67%
2. da, doar cei care lucrează în Instituția Prefectului sau instituțiile publice deconcentrate – 19%
3. da, doar cei care lucrează în Instituția Prefectului – 10%
4. nu – 3%
99. NȘ/NR – 1%

Q2. În care din următoarele domenii credeți că Prefectul are competențe? RM

1. siguranța cetățeanului – 59%
2. protecție și asistență socială – 41%
3. conducerea activității instituțiilor publice deconcentrate – 42%
4. retrocedări de case/terenuri – 38%
5. stabilirea politicilor de dezvoltare la nivel local – 63%
6. sănătate – 31%
7. protecția mediului – 37%

Q3. În ce măsură credeți că prefectul respectă prevederile legislative din punct de vedere al principiului neutralității politice?

În foarte mare măsură	În mare măsură	Nici mult, nici puțin	În mică măsură	În foarte mică măsură	NȘ/NR
13%	31%	19%	15%	11%	12%

Q4. După intrarea în vigoare, în ianuarie 2006, a prevederilor conform cărora prefectul este înalt funcționar public neutru din punct de vedere politic, ați observat o schimbare în funcționarea Instituției Prefectului?

1. da – 21%
2. nu – 59%
99. NȘ/NR – 19%

Dacă da Q5. În ce anume a constat această schimbare?

Q6. Credeți că după schimbarea legii, prefectul respectă mai degrabă:

1. interesul cetățeanului – 45%
2. indicațiile politice – 37%
3. propriile interese – 5%
99. NȘ/NR – 13%

Q7. În ceea ce privește instituția în care lucrați, în ce măsură credeți că aceasta satisface interesele cetățenilor?

În foarte mare măsură	În mare măsură	Nici mult, nici puțin	În mică măsură	În foarte mică măsură	NȘ/NR
30%	49%	14%	4%	3%	1%

Q8. Considerați că în instituția în care lucrați:

	Da	Nu	NȘ/NR
1. Se iau decizii pe criterii politice?	24%	61%	15%
2. S-au exercitat presiuni politice asupra funcționarilor publici?	16%	64%	20%
3. Există posibilitatea să respingeți presiuni politice fără a avea neplăceri?	47%	29%	25%

Q9. Care credeți că este cel mai important lucru care ar trebui făcut pentru ca funcționarul public să fie apărat de eventualele presiuni exercitate asupra sa din motive politice? RU

1. superiorii ierarhici să nu fie afiliați politic – 27%
2. să se respecte legislația, legile să fie clare – 41%
3. sindicatul funcționarilor să intervină mai eficient – 4%
4. să fie modificată Legea privind Statutul funcționarilor publici (prin definirea mai bună a abuzului de putere, garantarea siguranței funcționarului) – 22%
5. înființarea unei Comisii de integritate independentă de Prefect – 3%
99. NȘ/NR – 3%

Q10. După cum știți, funcționarii publici nu au voie să fie remunerați desfășurând activități într-o altă instituție (publică sau privată). Considerați această prevedere:

1. una firească, merită să asigure neutralitatea – 33%
2. o prevedere discriminatorie – 62%
99. NȘ/NR – 5%

Q11. Gândindu-vă la instituțiile publice deconcentrate, credeți că activitatea acestora este influențată mai ales de: RU

1. instituțiile centrale – 50%
2. Instituția Prefectului – 9%
3. interesul cetățenilor – 14%
4. interesele diferitelor grupuri de interese – 12%
99. NȘ/NR – 13%

Q12. Considerați oportună verificarea legalității actelor administrative ale instituțiilor publice locale de către Instituția Prefectului?

1. da – 66%
2. nu – 26%
99. NȘ/NR – 9%

Q13. Care dintre următoarele instituții credeți că ar trebui să aibă decizia finală în ceea ce privește bugetul instituțiilor publice deconcentrate?

1. ministerul de resort – 39%
2. Instituția Prefectului – 11%
3. propria instituție – 46%
99. NȘ/NR – 5%

Q14. Cum considerați că se desfășoară comunicarea instituțiilor deconcentrate cu alte instituții? RU

1. comunică direct cu ministerele de resort, fără consultarea Instituției Prefectului – 24%
2. comunică direct cu ministerele de resort, informând ulterior Instituția Prefectului – 33%
3. comunică prin intermediul Instituției Prefectului care le coordonează la nivel local – 21%
4. folosesc alte metode de comunicare – 6%
99. NȘ/NR – 16%

Q15. De cât timp lucrați în această instituție?

1. mai puțin de un an – 13%
2. între 1 și 5 ani – 22%
3. între 5 și 10 ani – 25%
4. peste 10 ani – 39%

D1. Vârsta (în ani împliniți): ____

D2. Sexul respondentului (nu întreba): 1. M – 39% 2. F – 60%

D3. Educație (ultima școală absolvită): 1. liceu – 17% 2. școală postliceală – 9%
3. facultate/studii postuniversitare – 74%

D4. Operator: _____

D5. Locația (inclusiv instituția): _____

D6. Data aplicării: _____

Anexa 2

Lista instituțiilor participante la proiect

Arad:

Instituția Prefectului
Direcția Județeană de Muncă, Solidaritate Socială și Familie
Casa Județeană de Pensii
Inspectoratul de Poliție al Județului Arad
Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
Autoritatea de Sănătate Publică Județeană
Direcția Generală de Finanțe Publice Județene

București:

Instituția Prefectului
Direcția Generală de Sănătate a Municipiului București
Direcția Generală a Finanțelor Publice
Direcția de Muncă, Solidaritate Socială și Familie
Direcția Generală de Poliție
Autoritatea de Sănătate Publică
Casa de Pensii a Municipiului București

Constanța:

Instituția Prefectului
Autoritatea de Sănătate Publică Județeană
Inspectoratul Județean de Poliție
Poliția Năvodari
Poliția Medgidia
Direcția Generală de Finanțe Publice Județene
Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică
Direcția Județeană de Muncă, Solidaritate Socială și Familie
Casa Județeană de Pensii
Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală

Harghita:

Instituția Prefectului
Direcția Generală de Finanțe Publice Județene
Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă
Direcția Generală de Finanțe Publice Județene
Inspectoratul de Poliție al Județului Harghita
Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
Direcția Județeană de Muncă, Solidaritate Socială și Familie

Iași:

Instituția Prefectului
Inspectoratul Județean de Poliție
Direcția Generală de Finanțe Publice Județene
Direcția pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
Autoritatea de Sănătate Publică Județeană
Direcția Județeană de Muncă, Solidaritate Socială și Familie
Casa Județeană de Pensii

Asociația „Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă Agenda 21”

Proiectul „Observatorul Instituției Prefectului” - PHARE 2004 Societate Civilă.
Partener: Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Raportul Monitorilor

Autori (în ordine alfabetică):

Ioana Țica-Horvath
Irina Boeru
Nina Cugler

Coordonator: Nina Cugler

Culegerea datelor a fost realizată de grupul de monitori:

ARAD

Violeta Bistrieanu
Otilia Dvorzsak
Ciprian Hăzulea
Marian Ionescu
Dana Lăzurean
Angela Rosenberg

BUCUREȘTI

Iulia Cărbunaru
Oana Cismășeanu
Ruxanda Copăceanu
Loredana Ercuș
Sorina Mihai
Mihaela Pădureanu
Andra Stănescu
Andrei-George Tănase

CONSTANȚA

Teodora Crainic
Iuliana Adina Fircă
Cristi Iftene
Oana Elena Munteanu
Ecaterina Totolan
Dumitru Vasile
Tiberiu Virbănescu

HARGHITA

Ecaterina Coșarcă
Elvira Sillo
Laszlo Sillo
Elena Tărniceru

IAȘI

Carmen Roxana Bortaș
Ilie Daniel Botezatu
Ernest Andrei Eigel
Olivia Leu
Alexandra Macarie
Viorel Paraschiv
Andreea Rusei

**Observatorul Instituției Prefectului
PHARE 2004 - Societate Civilă**

Asistență și programe pentru dezvoltare durabilă - Agenda 21

București, Regina Elisabeta 32, sector 5
tel/fax +40 - 21- 3152148
e-mail: office@agenda21.org.ro, agenda21_ro@yahoo.com
www.agenda21.org.ro

iulie 2007