

## Fundatia pentru o Societate Deschisa

Valerian Stan

### Administrația publică – în fața testului european

Susținerea reformei instituționale din România, inclusiv a reformei administrației publice, reprezintă una dintre opțiunile de bază ale Fundației pentru o Societate Deschisă. În perspectiva Raportului din luna mai al Comisiei Europene, FSD și-a propus o evaluare proprie asupra stadiului actual al reformei din administrația publică. În evaluarea noastră am ales să ne raportăm cu precădere la evoluțiile legislative și instituționale înregistrate ulterior Raportului de monitorizare al Comisiei Europene din octombrie 2005. Am considerat că, în acest mod, demersul nostru poate să fie util atât Guvernului, în măsurile și deciziile pe care le va lua în continuare, cât și instituțiilor europene - atunci când vor evalua situația din România, dar și când vor planifica susținerea ce va fi acordată României în anii viitori.

#### I. Ultimele principale evaluări ale Comisiei Europene

Raportul comprehensiv de monitorizare 2005 privind România a reținut ca fiind un punct slab al pregătirii României pentru aderarea la Uniunea Europeană progresele foarte limitate în ceea ce privește capacitatea administrativă generală, ca urmare a faptului că personalul și resursele financiare rămân insuficiente. Documentul european a subliniat de asemenea necesitatea de a fi făcute eforturi substanțiale pentru finalizarea reformei administrației publice și a serviciului public.

A fost de asemenea notat faptul că „Se înregistrează un progres limitat în ceea ce privește conceptul, stadiul de implementare și eficiența **reformei funcției publice**”, domeniu în care „există încă o lipsă de coerență și claritate în activitățile principalilor actori implicați”. Planurile pentru stabilirea unui sistem unitar de salarizare nu au înregistrat progrese în afară de înființarea unei Comisii inter-ministeriale pe acest subiect. Comisia Europeană a reținut că „Nu poate fi notat nici un progres în ceea ce privește cariera, promovarea și procedura de evaluare a funcționarilor publici; în timp ce proceduri, ghiduri și legislația necesară există, se înregistrează o lipsă de claritate și transparență în ceea ce privește garanțiile pentru reducerea naturii arbitrare a întregului proces și aceasta rămâne un domeniu de preocupare. Mobilitatea funcționarilor publici rămâne o problemă nerezolvată”. Prerogativele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici au fost apreciate drept „reduse pentru gestionarea adecvată a resurselor umane din administrația publică”. În pofida unor progrese înregistrate deja, s-a concluzionat, „funcția publică mai are nevoie de progrese, înainte de a putea fi descrisă ca fiind apolitică și profesionistă”.

În privința **descentralizării**, Raportul a apreciat că deși există o determinare clară din partea Guvernului de a accelera acest proces, „există în continuare o lipsă de claritate în ceea ce privește delegarea responsabilităților și a resurselor financiare dintre diferitele niveluri ale administrației”. Referitor la procesul de transfer al puterii către nivelurile inferioare, acesta a fost considerat „departe de a fi finalizat: competențele diferitelor niveluri guvernamentale nu au fost clarificate în mod adecvat și nu corespund cu volumul transferului de proprietăți și resurse financiare sau, la nivel local, cu drepturile de luare a deciziilor. Autonomia financiară locală este limitată prin capacitatea inadecvată a autorităților locale de a genera venituri proprii și acestea nu-și pot conduce în mod eficient angajații, întrucât trebuie să obțină o autorizație de la autoritățile centrale pentru a recruta sau promova funcționarii publici sau pentru a le majora salariile”.

## **II. Evoluții legislative și instituționale ulterioare Raportului comprehensiv de monitorizare 2005**

Analiza de față își propune, în principal, o evaluare a evoluțiilor de ordin legislativ în domeniul administrației, ulterioare Raportului comprehensiv din octombrie 2005. Ne vom axa mai ales pe evaluarea „Pachetului de legi privind reforma administrației publice”, inițiat de Guvern în luna decembrie 2005, și pe impactul pe care acesta este susceptibil să-l aibă asupra administrației publice din România. De asemenea vor fi avute în vedere și principalele acte normative privind administrația publică adoptate în perioada ulterioară publicării Raportului Comisiei Europene (referiri la acestea vor fi făcute în cadrul secțiunilor specifice obiectului de reglementare ale respectivelor acte normative). O ultimă secțiune va cuprinde comentariile FSD cu privire la adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 1/2006 privind unele măsuri pentru întărirea capacității administrative a României pentru integrarea în Uniunea Europeană.

Prin documentul intitulat „Agenda europeană a Ministerului Administrației și Internelor”, actuala conducere a Ministerului a anunțat „lansarea în dezbatere publică a pachetului de proiecte de lege privind reforma administrației publice”, incluzând cinci proiecte de lege: Proiect de lege privind modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001; Proiect de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public; Proiect de lege privind modificarea și completarea Legii privind instituția prefectului nr. 340/2004; Proiect de Lege-cadru a descentralizării; Proiect de Lege privind finanțele publice locale). În luna decembrie 2005, pe pagina de Internet a MAI au fost publicate cele cinci proiecte amintite. La data de 27 ianuarie 2006, Guvernul a adoptat patru din cele cinci proiecte anunțate de Minister și care fuseseră supuse dezbaterii publice – în pachetul adoptat de Guvern nu s-a mai regăsit Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului (principalele amendamente pe care le preconiza acest Proiect au fost preluate în Ordonanța de urgență nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului, act normativ ulterior Raportului comprehensiv al Comisiei Europene în legătură cu care vor fi făcute de asemenea comentarii în cadrul analizei de față). Guvernul a anunțat că pachetul adoptat va fi promovat „prin procedură parlamentară în regim de urgență”. La data de 13 februarie 2006, la Camera Deputaților au fost înregistrate ca inițiative legislative două proiecte de lege, adoptate de către Guvern - Proiectul Legii-cadru a descentralizării (PL-x 51/13.02.2006), respectiv cel pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale (PL-x 52/13.02.2006). Primul proiect a fost adoptat de Camera Deputaților la 7 martie 2006, în prezent aflându-se la Senat în faza avizării de către comisiile de specialitate; cel de-al doilea se află în dezbatere la Camera Deputaților (prima Cameră sesizată). La data de 15 februarie 2006 la Senat au fost înregistrate proiectele de Lege privind finanțele publice locale (PL nr. L204/2006), respectiv pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (L205/15.02.2006). Primul proiect se află în faza avizării de către comisiile de specialitate ale Senatului (prima Cameră) iar al doilea este înscris pe ordinea de zi a plenului Senatului (de asemeni primă Cameră). În concluzie, Guvernul a anunțat inițial un pachet format din cinci proiecte de legi, dintre care a adoptat și transmis spre dezbateră și adoptarea Parlamentului patru.

Cu privire la Legea cadru a descentralizării, în Raportul de monitorizare din octombrie 2005, Comisia Europeană a reținut că: „Întărirea autonomiei locale și dezvoltarea descentralizării administrative și financiare sunt priorități guvernamentale declarate, așa cum reiese din legea cadru a descentralizării din iulie 2004, și asumate de către noul guvern”. Cu toate acestea, actualul Guvern a decis elaborarea și adoptarea unei noi Legi cadru întrucât, cităm din Expunerea de motive la proiectul noii Legi cadru a descentralizării: „Deficiențele Legii cadru a descentralizării nr. 339/2004 au făcut-o inutilă. Practic, legea nu a conținut prevederi care să reglementeze procesele de descentralizare sectorială, iar structura instituțională creată s-a dovedit a fi ineficientă. Pe scurt, legea a fost total inaplicabilă și este necesară abrogarea ei”.

## II.1 Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici

De la adoptare și până în prezent, Legea nr. 188/1999 a fost modificată și completată prin 20 de acte normative.

Cu toate acestea, o amendare de ansamblu a actului normativ se impune înainte de orice din cauza câtorva limite pe care, mai ales practica, i le-a pus în evidență. Nevoia de depolitizare, profesionalizare și stabilizare a administrației publice s-a aflat nu o dată în conflict cu tendința oamenilor politici de a exercita o influență cât mai mare și la acest nivel. Un studiu realizat în urmă cu puțini ani aprecia că „Este necesară găsirea unor soluții pentru stabilizarea sistemului administrativ. Există două modalități complementare prin care se poate accelera această evoluție: 1. Dezvoltarea unor factori de presiune care să încurajeze respectarea legii actuale, inclusiv în spiritul ei. 2. Modificarea acestei legi în sensul unei mai mari permisivități pentru a găsi o cale de mijloc între presiunea spre politizare și necesitatea unei administrații autonome.”<sup>1</sup>

Astfel cum este subliniat în chiar Expunerea de motive a inițiatorului, Proiectul de Lege propune unele amendamente salutare actualei Legi privind statutul funcționarilor publici. Proiectul consacră în planul funcției publice principiul descentralizării, în principal prin aceea că propune o distincție între funcțiile publice de stat, teritoriale și locale. De asemenea, Proiectul aduce un număr de clarificări necesare privind recrutarea și promovarea funcționarilor publici, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici.

Expunerea de motive reține ca un pas înainte faptul că a fost „reglementată mult mai concis și mai flexibil **mobilitatea funcționarilor publici**, aceasta fiind o cerință expresă a Raportului comprehensiv de monitorizare pentru România, pe anul 2005, al Comisiei Europene”. FSD apreciază că, din punctul acesta de vedere, proiectul poate și trebuie să fie ameliorat. Este necesar, între altele, ca principiul mobilității în cadrul corpului funcționarilor publici să fie inclus printre „Principiile care stau la baza exercitării funcției publice” (art. 3 al Legii), alături inclusiv de principiul „stabilității în exercitarea funcției publice” – art. 3, lit. f). Sporirea gradului de mobilitate a funcționarilor publici din administrația din România – dar și asigurarea unui raport optim între mobilitatea și stabilitatea funcționarilor publici – se dovedește a fi o preocupare egală a Comisiei Europene, dar și a cercetătorilor și a specialiștilor organizațiilor neguvernamentale interesate de reforma în administrația publică.<sup>2</sup> Trei din cele cinci modalități de ocupare a funcțiilor publice, preconizate prin Proiectul de Lege, sunt promovarea, transferul și redistribuirea. Creșterea gradului de mobilitate a funcționarilor publici ar avea, între mai multe altele, și avantajul că ar facilita ca procesul de ocupare a funcțiilor publice să se desfășoare în condiții cât mai bune. O mobilitate sporită în corpul funcționarilor publici ar permite să se acopere mai operativ și mai competent – prin delegare, detașare, transfer etc – posturile devenite vacante la nivelul instituțiilor și autorităților publice. De asemenea, așa cum este preconizat prin proiectul de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 (art. I, punctul 75) mobilitatea în corpul funcționarilor publici facilitează dezvoltarea carierei acestora, precum și eficientizarea activității și instituțiilor publice. FSD apreciază ca fiind bine venită propunerea pe care proiectul o face de a se stabili „reguli privind mobilitatea înalților funcționari publici”, însă sugerează că acest lucru ar trebui făcut tot prin Legea statutului funcționarilor publici, ca și în cazul funcționarilor publici de conducere și de execuție, și nu „prin hotărâre a Guvernului” (art. I, punctul 78 din proiect).

Este necesar ca, odată consacrat legislativ, principiul mobilității funcționarilor publici să evite „ermetizarea” corpului funcționarilor publici, în special a corpului funcționarilor publici „cu statut special”. Rigiditatea condițiilor pentru ocuparea unor asemenea funcții, îndeosebi cele privind

<sup>1</sup> Societatea Academică Română, *Managerul Public Nr. 1*, București, 2003

<sup>2</sup> Narcisa Gabriela Bodea, Simona Claudia Creța: *Administrația publică - între specialiști și generaliști*, Revista Transilvană de Studii Administrative, nr 2(13)/2005

„vechimea în specialitate”, este de natură să descurajeze pe cei care și-ar dori să urmeze o asemenea carieră și, în egală măsură, să nu motiveze pe cei aflați deja în asemenea funcții să-și perfecționeze pregătirea profesională – fapt care se va răsfrânge de fiecare dată în scăderea eficienței activității instituțiilor publice. Un exemplu care poate fi dat în acest sens (și care este departe de a fi singular) este cel al condițiilor de vechime în specialitate care sunt cerute pentru selectarea în „structurile de specialitate ale Parlamentului” – Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar. Potrivit Legii, pentru ocuparea funcțiilor de șef de birou, șef de secție, director, director general, secretar general adjunct, secretar general se cere o „vechime minimă în funcții publice/structurile Parlamentului” de la 6 și până la 12 ani. Or, în condițiile în care în România „tradiția parlamentară” (și chiar și cea a funcției publice) nu este deloc îndelungată, este evident că asemenea condiții nu au cum să încurajeze înnoirea și perfecționarea profesională a corpului funcționarilor publici.

Referitor la **atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici**, FSD apreciază că Proiectul propus de Guvern răspunde numai într-o mică măsură cerinței formulate în Raportul comprehensiv al Comisiei Europene, în conformitate cu care Agenția ar trebui să primească puteri mai mari “pentru gestionarea adecvată a resurselor umane din administrația publică”. Proiectul Guvernului (art. 1, punctul 20) propune numai trei amendamente, destul de puțin semnificative, celor 16 atribuții ale ANFP, prevăzute în forma actuală a Legii nr. 188/1999. Atribuțiile cu privire la care sunt preconizate amendamente sunt cele privitoare la aprobarea condițiilor și procedurilor de organizare a recrutării și promovării în funcțiile publice, la elaborarea împreună cu Ministerul Finanțelor Publice a proiectului planului de ocupare a funcțiilor publice din administrația centrală, respectiv privitoare la constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor. Proiectul guvernamental aduce prea puține propuneri de natură să consolideze rolul Agenției în gestionarea carierei funcționarilor publici (inclusiv a înalților funcționari publici), de la recrutarea și numirea acestora, la evaluarea profesională, promovarea și sancționarea lor etc. Este insuficient ca, în materia carierei funcționarilor publici, ANFP să fie un organism „de avizare” sau de evidență. În opinia FSD, „gestionarea adecvată a resurselor umane din administrația publică” presupune cu necesitate ca acestei autorități publice să-i fie conferite prerogative decizionale sporite și precis reglementate prin lege. Prin lege, este stabilit că ANFP „elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici”. Faptul că, așa cum se va arăta în continuare, această lege nu a fost adoptată nici până la această dată, deși proiectul a fost elaborat de către Agenție, este relevant și el pentru precaritatea poziției instituționale a ANFP: Este pozitiv faptul că proiectul Guvernului preconizează ca ANFP să primească atribuții sporite cu privire la elaborarea planului de ocupare a funcțiilor publice din administrația publică. Este de asemenea binevenită propunerea ca ANFP să primească atribuții în elaborarea „normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină și comisiilor paritare și a normelor privind încheierea acordurilor colective”.

Raportul comprehensiv al Comisiei Europene, din octombrie 2005, a reținut că nu s-a făcut decât un progres foarte limitat în privința stabilirii unui **sistem unitar de salarizare**. FSD apreciază că această restanță este în continuare actuală și constituie una dintre explicațiile cele mai substanțiale ale întâzierii procesului de reformă a administrației publice și a serviciului public. Insuficiența resurselor financiare alocate salarizării este dublată și agravată de incoerența gravă și impredictibilitatea sistemului de salarizare a funcționarilor publici. Odată cu adoptarea Legii statutului funcționarilor publici s-a creat posibilitatea ca un număr mare de categorii de funcționari publici să beneficieze de „statute speciale”. FSD apreciază că, în principiu, o asemenea practică nu ar trebui exclusă cu totul. Însă, folosită excesiv, aceasta nu ar trebui să conducă la categorii privilegiate de funcționari publici. Legea statutului funcționarilor publici (art. 5) prevede că „Pot beneficia de statute speciale funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul următoarelor servicii publice: a) structurile de specialitate ale Parlamentului României; b) structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale; c) structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ; d) serviciile diplomatice și consulare; e) autoritatea vamală; f) poliția și alte structuri ale Ministerului Administrației și Internelor; g) alte servicii publice stabilite prin lege. FSD

consideră, pe de o parte, că numărul categoriilor de funcționari publici care pot beneficia de statute speciale este excesiv, iar pe de altă parte că Legea statutului funcționarilor publici ar trebui să prevadă limitativ aceste categorii. Este de asemenea necesar ca Legea să prevadă în mod precis și limitativ ce aspecte pot să fie reglementate prin statutele speciale. În ultimii ani a existat o tendință permanentă de creștere a numărului categoriilor de funcționari publici cu „statut special”; în destule asemenea cazuri, „statutul special” a constat mai ales în stabilirea unor drepturi în plus față de celelalte categorii de funcționari publici. salariale. Câteva exemple în acest sens, altele decât cele prevăzute nominal în Legea nr. 188/1999, sunt: categoria polițiștilor - Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului; categoria funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor - Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici din ANP (în cazul ambelor categorii este reglementat un întreg sistem de sporuri salariale, premiere/recompense, de compensare a chiriilor, facilități post-pensionare pentru funcționari soți la bazele proprii de odihnă și tratament, sprijin pentru construirea sau cumpărarea locuințelor proprietate personală, echipament gratuit, asistență medicală și medicamente gratuite, prime de concediu etc etc); categoria funcționarilor publici din aparatul Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității – OUG nr. 57/2000 privind salarizarea personalului CNSAS, cu modificările și completările ulterioare (este prevăzut un sistem de multiple sporuri salariale - „de risc și suprasolicitare neuro-psihică”, de „confidențialitate”, de lucru „în condiții vătămătoare”, de „lucru în timpul nopții”, de lucru în „orele prestate peste durata normală a timpului de lucru” – sporuri care, cumulate, pot să depășească dublul salariului de bază); categoria personalului Institutului European din România – OG nr. 15/1998 privind înființarea, organizarea și funcționarea IER, cu modificările și completările ulterioare (s-a instituit un spor salarial „pentru desfășurarea unei activități de interes național”; categoria funcționarilor publici denumiți manageri publici – OUG nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public; categoria funcționarilor publici de la cabinetul demnitarului - OG nr. 32/1998 cu modificările și completările ulterioare (au fost stabilite criterii de salarizare specifice). O nouă categorie de funcționari publici cu sistem specific de salarizare urmează să fie cea aparținând Direcției Naționale de Integritate, instituție preconizată a fi înființată printr-un Proiect de Lege pe care ministerul Justiției l-a elaborat și supus dezbaterii publice la data de 6 martie 2006 – Proiect de Lege privind organizarea și desfășurarea activităților de control al averilor și de verificare a conflictelor de interese și a incompatibilităților. În acest caz sunt preconizate chiar două sub-categorii de funcționari publici - „inspectorii financiari” și „ceilalți funcționari publici”.

Referitor la diferitele sporuri salariale acordate diferitelor categorii de funcționari publici, câteva considerații vor fi făcute în secțiunea „Comentarii cu privire la adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 1/2006”.

Cu toate că principiul salarizării funcționarilor publici „în conformitate cu prevederile Legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare” a fost enunțat și introdus ca atare în Legea Statutului funcționarilor publici încă de la modificarea și completarea acesteia prin Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003, o asemenea Lege nu a fost adoptată nici până în prezent. Ea ar fi fost necesară nu doar pentru conformitate cu normele de tehnică legislativă (potrivit principiului „unicității reglementării în materie” reglementările având același obiect se cuprind într-un singur act normativ), dar și pentru că ar fi prevenit actuala incoerență și instabilitate legislativă în domeniu. FSD consideră că Legea privind stabilirea sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici ar fi trebuit să se regăsească în pachetul de proiecte de legi privind reforma în administrația publică, adoptat de Guvern în luna ianuarie 2006.

Dar, așa cum s-a menționat deja, sistemul salarizării funcționarilor publici este nu numai incoerent și neunitar (și chiar inegal și frustrant), dar și greu predictibil. Astfel, cu titlu de exemplu, după ce ulterior adoptării Legii Statutului funcționarilor publici acestora le-au fost acordate anumite drepturi bănești – sporul pentru orele lucrate peste durata normală a timpului de lucru, prima pentru plecarea în concediul de odihnă, indemnizația de delegare – toate aceste drepturi au fost mai întâi suspendate iar ulterior această suspendare a fost prelungită pe durata a mai multor ani la rând, de la 1 ianuarie 2002 până la 31 decembrie 2005. Ca un alt exemplu, în mod asemănător s-a procedat și în cazul unor drepturi salariale ale personalului Ministerului

Administrației și Internelor; după ce prin OG nr. 38/2003 privind salarizarea și alte drepturi ale polițiștilor, acestora li s-a acordat un „spor de fidelitate de fidelitate de până la 20% din salariul de bază, în condițiile stabilite prin ordin al ministrului”, prin OUG nr. 118/2004 s-a decis suspendarea acordării acestui spor pentru anul 2005 (de asemenea s-a redus limita de constituire a fondului de premiere).

Un exemplu subliniind o dată în plus lipsa de coerență și de predictibilitate în materia legislației la care se referă analiza de față este cel al Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar. Această Lege a fost adoptată, în forma finală, la data de 20 decembrie 2005, inclusiv de către deputații și senatorii aparținând majorității aflate la guvernare. La data de 10 ianuarie 2006, Legea a fost promulgată de către președintele României, pentru ca numai peste o lună aplicarea acestui act normativ să fie suspendată de către Guvern, până la data de 31 decembrie 2006 inclusiv, prin OUG nr. 2 din 9 februarie 2006. În preambulul OUG se prevede că: „Deoarece Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar conține prevederi de natură a crea discriminări între diferitele categorii de funcționari publici, stabilindu-se unele avantaje și drepturi preferențiale pentru funcționarii publici parlamentari, a căror acordare va conduce la apariția unor inechități și discriminări, ceea ce reprezintă încălcarea principiului constituțional al egalității în drepturi consacrat în art. 16 alin. (1) din Constituția României, republicată, potrivit căruia < Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări >, precum și datorită faptului că susținerea financiară a dispozițiilor Legii nr. 7/2006 în condițiile de restricții bugetare actuale nu este posibilă și nici justificată și ar conduce la grave blocaje financiare, se impune promovarea de urgență a unei măsuri de suspendare a aplicării acestui act normativ”. Anterior deciziei Guvernului, adoptarea Legii privind statutul funcționarului public parlamentar a fost criticată cu argumente asemănătoare inclusiv de către specialiști neguvernamentali<sup>3</sup> și de către presă<sup>4</sup>. FSD apreciază că, în principiu, criticile formulate au fost pertinente iar decizia Guvernului adecvată. FSD consideră că Legea este criticabilă inclusiv prin aceea că, referitor la incompatibilitățile acestei categorii de funcționari publici, ar fi trebuit urmate reglementările comune în materie, privitoare la funcționarii publici – Cartea I, Titlul IV, Secțiunea 5 din Legea „anticorupție” nr. 161/2001. Optând pentru o altă soluție legislativă, parlamentarii – șefii acestor funcționari publici – au decis să adopte norme derogatorii cel puțin în parte de la reglementarea comună. Astfel, ca un exemplu, dacă prin Legea nr. 161/2003, funcționarilor publici le este interzis să desfășoare activități „în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată”, prin Legea nr. 7/2006 (Capitolul II), interdicțiile de acest gen pentru funcționarii publici parlamentari sunt în mod categoric mai puțin numeroase, privind numai regiile autonome și societățile comerciale. Acest fapt poate să sugereze inclusiv intenția parlamentarilor de a-i folosi pe funcționarii publici din subordine în gestionarea propriilor activităților/interese private. La data de 13 martie 2006, Senatul a decis respingerea Ordonanței de urgență nr. 2/2006 (65 de voturi pentru, 8 împotriva și 2 abțineri). Avizul Comisiei juridice a fost pentru respingerea Ordonanței, motivându-se inclusiv cu argumentul că ar mai exista „multe alte categorii profesionale” care beneficiază de statute speciale. În opinia FSD, tocmai această practică și tendința extinderii ei continue este criticabilă. În plen, respingerea Ordonanței a fost făcută cu argumente sugerând mai mult intenția parlamentarilor de a apăra un interes propriu, precum și o competiție de orgoliu instituțional cu Guvernul. Deși Guvernul a adoptat Ordonanța cu respectarea normelor constituționale în materia „delegării legislative”, senatorii au acuzat „îndrăzneala” Executivului (care prin adoptarea actului normativ ar fi comis „un atac la ordinea constituțională”) și au cerut chemarea la ordine a acestuia. Respingerea Ordonanței a fost făcută inclusiv cu încălcarea prevederilor Regulamentului Senatului, potrivit cărora „dezbaterea generală a proiectului de lege sau a propunerii legislative începe cu prezentarea de către inițiator a motivelor care au condus la

<sup>3</sup> Asociația Institutul pentru Politici Publice, *Funcționarul public parlamentar, campion la drepturi și restant la obligații*, ianuarie 2006

<sup>4</sup> Cotidianul Gândul, *După modelul senatorilor și deputaților, funcționarii publici parlamentari vor avea pensii de aproape trei ori mai mari decât restul salariaților*, 20 ianuarie 2006

promovarea unui proiect de lege"; faptul acesta a fost remarcat chiar de către președintele de ședință a Senatului.

Cu toate acestea, episodul la care ne-am referit se adaugă unei practici legislative caracterizată prin incoerență, instabilitate și impredictibilitate, fapt de natură să facă serviciul public prea puțin atractiv pentru cei care ar intenționa să urmeze o asemenea carieră iar pe de altă parte să amâne finalizarea reformei administrației publice. În opinia FSD, lipsa de atractivitate are, între alte multe consecințe, că organizarea sindicală la nivelul corpului funcționarilor publici este și ea destul de precară, fapt evidențiat în numeroase ocazii inclusiv în presă<sup>5</sup>. La rândul lor, problemele organizării sindicale se repercutează asupra calității parteneriatului/consultărilor pe care, prin lege, Guvernul și alte instituții și autorități trebuie să le aibă cu organizațiile sindicale ale funcționarilor publici.

S-ar fi impus ca proiectul inițiat de Guvern să amendeze Legea Statutului funcționarilor publici și sub alte aspecte, inclusiv pentru conformitate cu cerințele sistematizării legislației, cum ar fi:

- eliminarea acelor prevederi al căror obiect de reglementare se regăsește în legislația specială în materie; astfel, s-ar fi impus eliminarea alin. (1) al art. 46, prin care funcționarilor publici le este interzis să primească foloase convenite, întrucât o asemenea interdicție era deja prevăzută în legea penală;

- aceeași soluție s-ar fi impus și cu privire la prevederile alin. (2) al aceluiași articol, potrivit căruia „La numirea într-o funcție publică, precum și la încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducătorului autorității sau instituției publice declarația de avere. Declarația de avere se actualizează anual, potrivit legii (o parte dintre prevederile citate sunt redundante în raport cu normele speciale în materie – Legea nr. 115/1996 privind declararea și controlul averilor – iar o parte sunt chiar contrare reglementărilor respective).

FSD apreciază de asemenea că este necesar ca Proiectul să fie revăzut și în privința propunerilor pe care le face referitor la organizarea și desfășurarea concursului național pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici. Una dintre deficiențele serioase ale proiectului o constituie, sub acest aspect, reglementarea pe care o propune pentru organismul care face „recrutarea” celor care ar urma să ocupe asemenea funcții. Proiectul preconizează în acest scop „o comisie independentă, numită prin decizie a primului ministru”. În opinia FSD, această soluție este deficitară, pe de o parte, prin imprecizia formulării „comisie independentă” iar pe de altă parte prin aceea că nu primul-ministru ar trebui să fie cel care numește comisia de recrutare. Se apreciază de asemenea ca fiind inadecvată propunerea pe care proiectul o face ca „structura, componența și criteriile de desemnare ale comisiei independente” să fie stabilite prin hotărâre a Guvernului”. Neutralitatea politică autentică a înalților funcționari publici – cu deosebire a secretarului general al Guvernului, a secretarilor generali și directorilor generali din ministere, a prefecților și subprefecților etc - constituie una dintre premisele importante pentru buna funcționare a administrației publice. Din acest considerent, FSD sugerează că una dintre soluții ar putea fi ca o asemenea „comisie independentă” (definită în mod precis prin lege) să fie desemnată în condiții asemănătoare celor în care este desemnată, de exemplu, Autoritatea Electorală Permanentă (se poate vedea Cap. IV – „Autoritatea Electorală Permanentă” - din Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului). Un asemenea organism ar trebui să aibă și cele mai importante prerogative în organizarea și desfășurarea concursului național pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici. FSD face aceste propuneri având în vedere inclusiv recenta experiență a „examenului de atestare pe post” a actualilor prefecți, experiență care arată o insuficiență preocupare a Guvernului pentru stabilirea unor criterii cât mai

---

<sup>5</sup> Cotidianul Adevărul, *Funcționarii publici - dezbinăți chiar de sindicatele lor*, 30 octombrie 2004

adecvate pentru desemnarea „comisiei independente” de recrutare a înalților funcționari publici, precum și pentru asigurarea unei independențe reale a acestui organism<sup>6</sup>.

Potrivit reglementărilor legale în vigoare (art. 11, lit. a din Legea nr. 188/1999), pe care Proiectul Guvernului nu-și propune să-l modifice, secretarul general al Guvernului face parte din categoria înalților funcționari publici. În realitate, însă, această funcție ocupată de mai mulți ani de un demnitar - ministrul delegat pentru Coordonarea Secretariatului General al Guvernului. FSD consideră că se impune o intervenție legislativă și/sau instituțională care să elimine această cât mai curând această serioasă inadvertență. În sfârșit, FSD consideră justificată propunerea pe care Proiectul o face ca secretarii generali ai județelor să treacă din categoria înalților funcționari publici în cea a funcționarilor publici de conducere. Fără a se în concret la această propunere, Expunerea de motive la Proiect argumentează măsura preconizată prin necesitatea reducerii numărului înalților funcționari publici în corelare cu o „gestiune mai flexibilă a acestei categorii de funcționari publici (...), care, prin programele specializate, poate fi mai ușor și mai rapid profesionalizată”.

---

<sup>6</sup> Prin Decizia nr 276/2005 privind numirea comisiei de concurs și a comisiei de soluționare a contestațiilor pentru recrutarea înalților funcționari publici, primul-ministru a numit ca președinte al acestei comisii pe unul dintre foștii săi colegi de partid - d-l Alexe Gavrilă, fost membru al PNL și candidat al acestui partid la alegerile pentru Camera Deputaților de la sfârșitul anului 2004, în Circumscripția electorală nr 38 Tulcea; în prezent, d-l Alexe Gavrilă deține și funcția de secretar general al Agenției Naționale pentru Sport. De asemenea, alt membru al comisiei, d-l Adrian Gorun, (adjunctul președintelui Alexe Gavrilă, potrivit dispozițiilor Deciziei primului-ministru nr 356/2005 pentru completarea Deciziei primului-ministru nr. 276/2005) a fost susținut de către PNL, în precedenta administrație girată de acest partid, în funcția politică de Inspector general școlar al Inspectoratului școlar județean Gorj. De asemenea, trei dintre cei cinci membri ai comisiei amintite, inclusiv d-l Adrian Gorun, care în prezent deține și funcția de secretar general al Ministerului Educației și Cercetării, au calitatea de cadre universitare la Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca (în legătură cu cel de-al cincilea membru al comisiei, în Decizia primului-ministru nu este făcută nici o precizare privind pregătirea/calitatea/funcția sa). De asemenea, FSD consideră justificate criticile formulate în presă (Cotidianul on-line Zi de zi, Operațiunea „Spălarea creierului prefectural”, 10 ianuarie 2006) cu privire la faptul că soția președintelui comisiei de recrutare a înalților funcționari publici, d-na Georgeta Gavrilă, este membră a Comisiei de disciplină pentru înalții funcționari publici.



## II.2 Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001

Aplicarea în practică a Legii administrației publice locale dar și cerința întăririi autonomiei locale și a capacității administrative a instituțiilor și autorităților publice locale presupun cu necesitate amendarea acestui act normativ. Expunerea de motive la proiectul inițiat de către Guvern reține justificat, între altele, că deși evoluțiile legislative au fost în general pozitive, „există încă deficiențe rezultate din complexitatea, uneori nejustificată, a legislației, la care se adaugă lipsa coerenței și a corelării între diferitele acte normative care reglementează domeniul”. FSD consideră că majoritatea propunerilor cuprinse în proiectul de lege sunt de natură să înlăture deficiențele rezultate din implementarea, timp de patru ani, a acestui act normativ.

Așa cum s-a subliniat deja<sup>7</sup>, „proiectul nu își propune o nouă concepție de funcționare a administrației locale, ci o reformă punctuală și pragmatică, inspirată din practica administrativă actuală și din orizontul de așteptare a celor administrați”. Proiectul Guvernului propune soluții pentru simplificarea mijloacelor de acțiune ale autorităților locale, pentru profesionalizarea actului de administrație publică și promovarea unor mecanisme de colaborare mai eficiente între unitățile administrativ teritoriale.

Porinid de la premisa incontestabilă că unitățile administrativ teritoriale mici o dovedit până acum o slabă capacitate administrativă, proiectul și-a propus să introducă mecanisme legale pentru asocierea mai multor autorități legale, îndeosebi a resurselor comunităților locale respective, în scopul realizării de proiecte de o mai mare anvergură, apte să asigure servicii publice pentru care fiecare în parte nu ar fi avut resursele necesare. Consacrarea legislativă a posibilității constituirii **asociațiilor de dezvoltare comunitară, zonelor metropolitane și încheierii de acorduri și realizarea de programe de dezvoltare regională** valorifică principiul dreptului la asociere al autorităților administrației publice locale cuprins în Carta europeană a autonomiei locale (art. 10). În forma sa actuală, Legea administrației publice locale nu face decât să enunțe acest principiu (art. 11, alin. 1), fără a reglementa instrumentele instituționale și financiare necesare. Proiectul prevede ca o parte a finanțării proiectelor asociațiilor de dezvoltare comunitară să fie făcută de la bugetul de stat. FSD apreciază că, mai ales din acest considerent, se impun reglementări mai precise cu privire la condițiile în care se pot face asemenea finanțări. Într-una dintre variante, Proiectul Guvernului propune (art. I, punctul 3) ca finanțarea să se facă „pe baza criteriilor stabilite de Comitetul pentru finanțe publice locale” (prin proiectul Legii-cadru a descentralizării, se preconizează ca acest Comitet să fie o „structură națională de tip partenerial, fără personalitate juridică, cu rol consultativ în elaborarea și implementarea politicilor de descentralizare”). FSD consideră că, chiar în condițiile în care natura și atribuțiile acestui organism ar fi adecvate, Legea administrației publice locale ar trebui să fie sediul unor minime reglementări-cadru cu privire la condițiile în care pot fi finanțate, de la bugetul de stat, proiecte ale asociațiilor de dezvoltare comunitară. În forma sa actuală, proiectul de lege (art. 11<sup>1</sup>) prevede că asociațiile de dezvoltare comunitară sunt conduse de către un consiliu de administrație compus din reprezentanți ai unităților administrativ-teritoriale componente, desemnați de consiliul local sau consiliul județean. Sub acest aspect, reglementarea este deficitară, pe de o parte pentru că nu precizează dacă membrii consiliului de administrație pot fi desemnați numai din rândul consilierilor locali, sau poate fi și primarul sau alți membri ai comunității, iar pe de altă parte pentru că nu face precizări referitor la numărul de membri pe care ar trebui să-i aibă aceste consilii. FSD consideră că reglementarea celor trei forme de asociere preconizate prin proiect nu trebuie să fie interpretată ca limitativă, unitățile administrativ-teritoriale putând, în considerarea principiului autonomiei locale, să opteze și pentru alte asemenea forme de asociere,

Proiectul propune ca **validarea consilierilor aleși** să se facă de către instanța de judecată, și nu, ca până acum, în ședința de validare a noilor consilieri aleși, o situație în care, practic, consilierii

---

<sup>7</sup> Centrul de Cercetare în Administrația Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative din Universitatea Babeș-Bolyai Cluj Napoca, *Considerații referitoare la Pachetul de legi privind Reforma Administrației Publice Locale*, 2005

se validau între ei. Acțiunile prin care unele organizații neguvernamentale au monitorizat procesul de validare au arătat că, interesați în propria validare, au existat cazuri în care consilierii aleși au trecut cu vederea o parte dintre condițiile pe care legea le stabilea pentru acest proces (în considerarea principiului sistematizării legislației, sugerăm ca dispozițiile referitoare la condițiile și procedurile de validare a aleșilor locali să fie cuprinse în Legea specială, pentru alegerea autorităților administrației publice locale). FSD apreciază ca justificată propunerea care a mai fost făcută<sup>8</sup> ca validarea (inclusiv în cazul primarilor) să se facă în cadrul ședințelor publice ale instanțelor de judecată, și nu așa cum preconizează proiectul, „în camera de consiliu”. Validarea în ședință publică, ar trebui să dea posibilitatea ca persoanele interesate să poată participa și să să intervină cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, inclusiv, de exemplu, cu privire la depunerea rapoartelor financiare din perioada campaniei electorale. Potrivit art. 33, alin. (1) din Legea nr. 215/2001, hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor consilierilor poate fi atacată de cei interesați la instanța de contencios administrativ. Cu toate acestea, așa cum a mai fost sesizat<sup>9</sup>, prin Ordonanța Guvernului nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale – art. 9, alin. 4 – s-a prevăzut că respectivele hotărâri „nu pot forma obiectul unor acțiuni în justiție”. Ordonanța este neconstituțională întrucât a fost adoptată într-un domeniu care a constituit și constituie obiect al legilor organice – „organizarea administrației publice locale” (actualul art. 73 din Constituția României). Prin urmare, este necesar ca, odată cu modificarea și completarea legislației privind administrația publică locală, să se procedeze și la abrogarea explicită a prevederilor amintite.

Proiectul preconizează soluții legislative mai adecvate și cu privire la organizarea **referendumului local** privitor la încetarea, înainte de termen, a mandatului primarului. În formularea actuală a art. 76, alin. (1) al Legii nr. 215/2001, referendumul este considerat valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unul din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar „mandatul primarului încetează înainte de termen dacă s-a pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unul din numărul total al cetățenilor cu drept de vot”. Propunerea pe care proiectul o face, urmărind să simplifice condițiile în care cetățenii se pot pronunța cu privire la demiterea primarului (dar și la dizolvarea consiliului local), este ca mandatul primarului (sau al consiliului local) să înceteze înainte de termen dacă, la referendumul local, „s-a pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unul din numărul total al voturilor valabil exprimate”. FSD apreciază că ar trebui analizată posibilitatea renunțării și la condiția actuală de valabilitate a referendumului, impunând prezența la vot a „cel puțin jumătate plus unul din numărul total al locuitorilor cu drept de vot”. În considerarea principiului sistematizării și unificării legislației, apreciem că dispozițiile privind organizarea referendumului local pentru încetarea mandatului primarului sau al consiliului local ar trebui să se regăsească în cuprinsul legii speciale în materie, Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului – act normativ care de altfel prevede că: „În condițiile prezentei legi se poate organiza și desfășura și referendum local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale (art. 2, alin 2) și că: „Referendumul național și referendumul local se organizează și se desfășoară potrivit prevederilor prezentei legi” (art. 5, alin. 1). Proiectul de Lege este susceptibil și de alte amendamente sub aspectul principiului sistematizării și unității legislației, un alt exemplu fiind cel al reglementării incompatibilităților secretarilor unităților administrative-teritoriale și ale primarilor; aceste dispoziții ar trebui să se regăsească exclusiv în secțiunea de incompatibilități a legii speciale - nr. 161/2003. Aceeași observație este valabilă și cu privire la conflictele de interese ale consilierilor locali și județeni, precum și ale președinților și vicepreședinților consiliilor județene (art. 47 din Legea nr. 215/2001, respectiv art. 77 al Legii nr. 161/2003).

Experiența de până acum a implementării Legii nr. 215/2001 sugerează că este binevenită propunerea ca termenul pentru constituirea consiliilor locale să se prelungească de la 20 la 25 de

---

<sup>8</sup> Asociația Institutul pentru Politici Publice, *Punct de vedere privind Proiectul de Lege de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale*, februarie 2006

<sup>9</sup> Valerian Stan, Adrian Moraru, Elena Iorga, Radu Teișanu, *Alegerile locale 2004 – o lecție politică*, Asociația Institutul pentru Politici Publice, iunie 2004

zile. Aceeași experiență arată că s-ar impune de asemenea ca termenele de validare a consilierilor aleși (10 zile) și a primarului (20 de zile) să fie corelate.

Cu privire la **poziția primarului, viceprimarului și secretarului**, proiectul aduce de asemenea un număr de noutăți. În doctrină<sup>10</sup>, consolidarea poziției primarului a fost apreciată ca justificată „în considerarea faptului că există o discrepanță între legitimitatea acestuia și așteptările populației față de primar, pe de o parte, și atribuțiile sale legale, pe de altă parte. Astfel, practica administrativă a cunoscut numeroase cazuri în care primarii, aleși uninominal pe baza unui program politic, întâmpinau dificultăți în a-și pune în aplicare promisiunile electorale datorită opoziției partinice a consilierilor locali, ascunși în spatele listelor electorale, tributari doar partidului politic care i-a sprijinit sau propriilor interese, și asupra cărora electoratul nu are nici un control”. Întărirea poziției primarului urmează a se concretiza inclusiv în atribuția de a conduce ședințele consiliului local (asistat de către un consilier), precum și în dreptul de a „înființa cabinetul primarului” (art. I, punctul 39 din Proiect). Cu ocazia dezbaterilor publice pe marginea Proiectului de Lege, s-a exprimat opinia că ar fi „neconstituțional ca primarul (executivul) să conducă ședințele consiliului local (deliberativului)” și s-a propus „soluția liderului majorității”. FSD nu împărtășește decât într-o mică măsură acest punct de vedere. În opinia FSD, raporturile primarului cu consiliul local nu sunt susceptibile a fi privite prin prisma principiului constituțional al separației puterilor în stat. În al doilea rând, legitimitatea și locul important al primarului în sistemul autorităților administrației publice locale este dat inclusiv de faptul că acesta este ales, ca și consiliul local de altfel, prin vot universal și direct. În sfârșit, „soluția liderului majorității” (al majorității politice) este una discutabilă atât timp cât în practică sunt frecvente situațiile în care în consiliile locale nu se poate forma și menține o asemenea majoritate. În privința viceprimarului, experiența de până acum a arătat că deseori relația dintre primar și viceprimar a funcționat cu multe dificultăți. Situația a fost complicată sensibil de faptul că procedura pentru demiterea primarului era destul de greoaie (condiția votului a două treimi din numărul consilierilor în funcție), dar și de împrejurarea că viceprimarul demis pierduse anterior și calitatea de consilier. Ca remedii, Proiectul propune, pe de o parte, păstrarea calității de consilier de către viceprimar, iar pe de altă parte posibilitatea demiterii lui cu votul majorității consilierilor în funcție. FSD apreciază soluțiile preconizate de către Guvern drept justificate și pertinente, cu o rezervă asupra faptului că, prin Legea „anticorupție” nr. 161/2003, este statuată incompatibilitatea dintre funcția de primar și cea de consilier. În opinia FSD, ar trebui procedat fie la amendarea corespunzătoare a Legii nr. 161/2003, fie, mai degrabă, la adoptarea soluției suspendării viceprimarului, pe timpul acestui mandat, din calitatea de consilier. Această problemă se impune soluționată inclusiv pentru că, prin Proiect (art. I, punctul 31), se preconizează ca viceprimarul să fie „înlocuitorul de drept al primarului”, căruia, potrivit noii soluții avansate prin Proiectul de Lege, acesta îi poate delega parțial și temporar oricare dintre atribuțiile sale (fiind eliminate actualele limitări prevăzute în lege). În ceea ce privește secretarul, Expunerea de motive la Proiectul guvernamental pornește de la premisa, deplin justificată în opinia FSD, că, din experiența ulterioară adoptării Legii nr. 215/2001, a rezultat că implicarea prefectului în numirea, sancționarea și demiterea secretarului „a permis un număr mare de abuzuri, care au atras critici severe din partea Uniunii Europene, a Consiliului European, a Congresului Puterilor Locale și a altor organisme internaționale”. În consecință, Proiectul preconizează ca în viitor toate aceste proceduri – aplicabile secretarilor, ca funcționari publici – să urmeze regimul specific, stabilit prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Numirea secretarilor municipiilor, ai sectoarelor municipiului București, ai orașelor și comunelor de către primari este susceptibilă de o mai mare conformitate cu principiul constituțional al descentralizării și autonomiei locale, precum și cu principiul consacrat prin Carta europeană a autonomiei (art. 4) potrivit căruia exercițiul responsabilităților publice de acest gen trebuie să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni.

---

<sup>10</sup> Centrul de Cercetare în Administrația Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative din Universitatea Babeș-Bolyai Cluj Napoca, *idem*

FSD consideră întemeiate observațiilor făcute deja<sup>11</sup> cu privire la noua formă a art. 68, alin. (7): „Numirea conducătorilor regiilor autonome, ai instituțiilor publice și ai celor prestatoare de servicii publice de interes local din subordinea sau coordonarea consiliului local se face în urma unui concurs organizat în baza procedurilor și criteriilor stabilite de consiliul local. Numirea se face prin contract de management.” Întrucât conducătorii instituțiilor publice și ai celor prestatoare de servicii publice de interes local din subordinea sau coordonarea consiliului local au calitatea de funcționari publici, numirea acestora trebuie să urmeze condițiile și procedurile prevăzute pentru această categorie de personal, respectiv cele din Legea privind Statutul funcționarilor publici. Aceleași observații sunt pertinente și cu privire la prerogativele de același gen ale președintelui consiliului județean.

Referitor la desfășurarea ședințelor consiliului local, FSD constată că se propune un pas înainte – insuficient subliniat cu ocazia dezbaterilor publice – de natură să crească gradul de transparență al procesului decizional la nivelul administrației publice locale. Astfel, este salutar faptul că se preconizează ca toate ședințele consiliului local și cel județean să fie publice iar procesele verbale ale ședințelor să fie afișate și accesibile publicului.

Proiectul propune de asemenea ca **numirea și eliberarea din funcție a președintelui și vicepreședinților consiliului județean** să se facă prin votul majorității consilierilor în funcție. FSD consideră pertinentă argumentația Guvernului potrivit căreia această măsură ar putea contribui la creșterea eficienței funcționării consiliului județean. Reprezentanții FSD au constatat numeroase cazuri în care funcționarea consiliilor județene au cunoscut blocaje cauzate de faptul că, deși nu mai avea susținerea majorității consilierilor, președintele nu putea fi înlocuit din cauza că nu se întrunea majoritatea de două treimi a voturilor, pe care Legea o prevede pentru aceste situații. Soluția preconizată de Guvern este justificată și prin aceea că, potrivit principiului simetriei dispozițiilor legale, președinții și vicepreședinții consiliilor județene ar trebui să fie eliberați din funcții în aceleași condiții în care sunt aleși, ceea ce nu se întâmplă în prezent, când aceștia sunt aleși cu votul „majorității consilierilor în funcție” și sunt eliberați din funcție cu votul „a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție” (art. 113 din Legea nr. 215/2005). Inițierea acestei măsuri a provocat o reacție negativă practic unanimă la nivelul consiliilor județene, indiferent de afilierea politică a membrilor acestora, reacție reflectată ca atare inclusiv în presă<sup>12</sup> (explicațiile fiind căutate în special în convergența de interese, transpartinice, ale „baronilor locali”). O problemă reală pe care o ridică măsura preconizată de Guvern este aceea a momentului la care aceasta va deveni efectivă. Opinia FSD este că, potrivit principiului neretroactivității legilor, această reglementare ar trebui să fie aplicabilă numai începând cu mandatul următor al consiliilor județene. Actualii președinți ai consiliilor județene au fost aleși, în conformitate cu actualele prevederi ale Legii nr. 215/2001, pentru un mandat egal cu cel al consiliului județean, ceea ce presupune că acest mandat trebuie îndeplinit în acord cu reglementările legale în vigoare la data la care el a fost dat/acceptat. După ce pe marginea acestui subiect au fost purtate mai multe polemici publice, președintele României și primul-ministru au anunțat că vor susține aplicarea acestei măsuri numai începând cu următorul mandat al consiliilor județene<sup>13</sup>; de altfel, o formă ultimă a Proiectului este și ea în acest sens. .

Proiectul de modificare a Legii nr. 215/2001 propune să se înființeze **instituția administratorului public**, propunere care a fost salutăată de practic toată lumea. Așa cum inițiatorul însuși a motivat această decizie, administratorul public urmează să îndeplinească atribuții delegate de către primar sau președintele consiliului județean, avansându-se mai multe soluții posibile – administratorul va putea avea puteri extinse, ajungând chiar să-i fie delegată atribuția de ordonator principal de credite sau, în varianta opusă, să fie un simplu asistent al primarului.

<sup>11</sup> Asociația Institutul pentru Politici Publice, *idem*

<sup>12</sup> Cotidianul Gândul, *În fața amenințării de a-și pierde scaunele, baronii Puterii și Opoziției fac front comun împotriva Guvernului*, 20 august 2005

<sup>13</sup> Cotidianul România liberă: *Consens între șeful statului și premier la Poiana Brașov - Președinții consiliilor județene nu vor fi schimbați*, 10 octombrie 2005

Inițiatorul a optat „ca, pentru moment, această instituție să aiba un caracter opțional, pentru a permite efectuarea de experimente pilot, urmate de studii care să permită adaptarea sa în cadrul sistemului administrativ românesc”. În opinia FSD, înființarea acestei instituții este salutară în special pentru că este susceptibilă să aducă odată cu ea un grad mai mare de profesionalizare în administrarea treburilor comunităților, cu deosebire a aparatului de specialitate și a serviciilor publice de interes local și județean. Ea ar putea de asemenea să se dovedească o formulă foarte utilă în gestionarea serviciilor de interes general ale asociațiilor de dezvoltare comunitară. Succesul acestei instituții va fi dat mai ales de măsura în care recrutarea administratorilor se va face după criteriile profesionale și de competență, și nu folosind-o ca pe încă o modalitate vrând să recompenseze o „clientelă politică” sau alta. FSD consideră că recrutarea administratorilor ar trebui făcută prin concurs, în condiții și proceduri stabilite nu prin lege ci prin hotărâri ale consiliilor locale și județene, respectiv ale consiliilor de administrație ale asociațiilor de dezvoltare comunitară.

### **II. 3 Ordonanța de urgență nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului**

Ulterior Raportului comprehensiv al Comisiei Europene, din 25 octombrie 2005, Ministerul Administrației și Internelor a elaborat și supus dezbaterii publice un Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului, urmând ca acesta să fie integrat Pachetului de proiecte de lege pentru reforma administrației publice. La data de 14 decembrie 2005, Guvernul a adoptat OUG nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului, act normativ în care au fost preluate principalele amendamente pe care le preconiza Proiectul de Lege (ulterior, acest Proiect nu s-a mai regăsit în Pachetul legislativ amintit). La data de 23 februarie 2006, Senatul a adoptat, ca primă Cameră sesizată, proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului; la Camera Deputaților, Camera decizională, proiectul se află în procedurile prealabile dezbaterii în plen.

Expunerea de motive la Proiectul de Lege argumenta necesitatea amendării Legii nr. 340/2004 în principal prin aceea că: „În contextul integrării României în Uniunea Europeană și în vederea accelerării procesului de reformă, s-a identificat necesitatea eficientizării activității reprezentantului Guvernului pe plan local”. S-a considerat de asemenea că, în scopul corectării deficiențelor constatate în urma evaluării modului de implementare a Legii 340/2004, este necesară clarificarea aspectelor legate de profesionalizarea funcției prefectului și a rolului său în conducerea serviciilor publice deconcentrate.

FSD apreciază că amendamentele aduse, prin OUG nr. 179/2005, Legii privind instituția prefectului răspund numai parțial obiectivului asumat de Guvern. De asemenea, considerăm că amendamentele sunt departe de a satisface cerințele reformei acestei funcții publice. Doctrinar, modificările și completările la Legea nr. 340/2004 continuă viziunea existentă, consacrată constituțional, cu privire la rolul prefectului – acela de reprezentant al Guvernului pe plan local, care „conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale”.

Cu privire **depolitizarea corpului prefectilor și subprefectilor**, subscriem punctului de vedere potrivit căruia această problemă rămâne în continuare deschisă, atât timp cât „este greu de crezut că acest fapt se poate rezolva prin demisia dintr-un partid. În condițiile în care se lucrează acum, s-ar părea că vom avea un corp de rezervă al prefectilor constituit din prefectii vechilor guvernări, care vor fi pregătiți să devină prefecti activi în cazul unei eventuale alternanțe la putere. Accentul va trebui pus pe profesionalizare și nu pe depolitizare”<sup>14</sup>. În opinia FSD, profesionalizarea și depolitizarea acestei categorii de înalți funcționari publici ar trebui să reprezinte obiective de preocupare constantă și egală în cadrul procesului de reformă a administrației publice din România. Aflată abia la început, reușita depolitizării funcțiilor de prefect și subprefect este privită cu o reținere justificată, în special din cauză că, după 1989, administrația publică a fost extrem de politizată la acest nivel, fapt care a afectat atât autonomia locală cât și utilizarea eficientă și echilibrată a resurselor alocate de la nivel central. La nivel declarativ, partidele politice sunt unanime în susținerea depolitizării instituției prefectului<sup>15</sup>. Rămâne, însă, ca în continuare acest proces să fie monitorizat până când vor exista suficiente date ale unei reale depolitizări a acestor funcții publice.

În opinia FSD, felul în care a fost primul pas în depolitizarea acestor funcții justifică scepticismul celor care cred că acest proces nu are multe șanse să devină prea curând o reușită autentică. Astfel, actualii prefecti - membri ai partidelor aflate la guvernare și numiți de către actualul Guvern

<sup>14</sup> Universitatea Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, Facultatea de Științe Politice și Administrative, *Considerații referitoare la Pachetul de legi privind Reforma Administrației Publice Locale*, 2005

<sup>15</sup> Cotidianul Jurnalul Național, *Apolitic, prefectul, "asumat" de toate partidele*, 5 ianuarie 2006; Cotidianul Ziua, *Prefecți de profesie*, 5 ianuarie 2006

la începutul acestei legislaturi – au intrat în categoria înalților funcționari publici și au fost numiți în funcțiile de prefect „în urma promovării unui examen de atestare pe post” (art. III din OUG nr. 179/2005). Depolitizarea, începând cu anul 2006, a categoriei înalților funcționari publici a fost decisă încă din luna aprilie 2003, odată cu adoptarea Legii nr. 161 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Cu toate acestea, deși timp ar fi fost suficient, nu a existat practic nici o preocupare de a selecta și recruta, pentru funcțiile de prefecți și subprefecți, candidați cât mai competenți și cu adevărat neutri politic. Concursul pentru ocuparea funcției de prefect, prevăzut prin Legea specială nr. 188/1999 (art. 15) a fost înlocuit cu un „examen de atestare pe post” inclusiv prin derogarea de la cerința stabilită prin lit. c) a articolului amintit – candidații respectivi să fi „absolvit programe de formare specializată și perfecționare în administrația publică sau în alte domenii specifice de activitate, organizate, după caz, de Institutul Național de Administrație sau de alte instituții specializate, organizate în țară sau în străinătate, ori a dobândit titlul științific de doctor în specialitatea funcției publice respective”. În aceste condiții, „examenul de atestare pe post” a constituit o simplă formalitate care nu avea să aducă, pentru moment, decât renunțarea de către prefecți la carnetul de partid pe îl avuseseră până atunci. Presa, analiștii independenți și reprezentanții unor organizații neguvernamentale au adus acestui formalism numeroase critici<sup>16</sup>. Cu privire la condițiile de calificare amintite mai sus (art. 15, lit. c din Legea nr. 188/1999), considerăm drept inadecvată echivalarea „programelor de formare specializată și perfecționare în administrația publică sau în alte domenii specifice de activitate” cu „titlul științific de doctor în specialitatea funcției publice respective”. Oarecum în altă ordine de idei, în opinia FSD, din perspectiva normelor de tehnică legislativă, s-a procedat corect prin eliminarea din Legea nr. 340/2004 a articolelor care priveau recrutarea, selecția, dezvoltarea carierei, evaluarea și formarea continuă a prefecților și a subprefecților. În expunerea de motive la OUG nr. 179/2005 s-a preconizat că „prevederile respective urmează a fi cuprinse în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici”. Întrucât acest lucru nu s-a întâmplat până în prezent, FSD recomandă ca respectivele modificări să fie operate prin Proiectul Legii de modificare și completare a Statutului funcționarilor publici. Din aceeași perspectivă, a principiilor de tehnică legislativă, Legea nr. 340/2004 a fost și a rămas deficitară, inclusiv după modificarea prin OUG nr. 179/2005, prin faptul că reglementează (art. 22) cu privire la incompatibilitățile prefecților și subprefecților, dispoziții care de drept ar fi trebuit să se regăsească în cuprinsul legii speciale în materie – Legea nr. 161/2003,

Un alt amendament adus Legii instituției prefectului este cel vizând reglementarea „**caracterului interministerial**” al funcției prefectului, prin posibilitatea delegării de către ministrii sau conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale a unor atribuții de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine (art.1, alin. 4 al Legii nr. 340/2004). În literatura de specialitate s-au exprimat unele rezerve că ideea introducerii prefectului ca verigă intermediară între ministere și serviciile deconcentrate s-ar putea dovedi productivă întrucât, s-a spus, ministerele ar fi prea puțin dispuse să cedeze din controlul pe care-l au asupra serviciilor deconcentrate. În opinia FSD, această soluție legislativă are, totuși, un număr de premise care ar putea să-i confirme valabilitatea. În măsura în care depolitizarea funcției de prefect va deveni autentică, ministerele (și celelalte organe ale administrației publice centrale) ar putea să găsească în instituția prefectului un instrument eficace pentru conducerea și controlul serviciilor publice deconcentrate din județe. În al doilea rând, în noua sa formulare, introdusă prin OUG nr. 179/2005, art. 25 al Legii acordă prefecților anumite competențe cu privire la cariera conducătorilor serviciilor publice deconcentrate – un reprezentant al instituției prefectului face parte din comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public; prefectul poate propune ministrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale sancționarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate din subordinea acestora. În al treilea rând, în noua sa formulare, introdusă de asemenea prin OUG nr. 179/2005, art. 7 al Legii conferă

---

<sup>16</sup> Cotidianul Curentul, *Caricatura depolitizării*, 5 ianuarie 2006

prefectului atribuții în avizarea proiectului de buget al serviciilor deconcentrate precum și a situațiilor financiare privind execuția bugetară a acestora.

Prin OUG nr. 179/2005 (art. 25<sup>1</sup>) a fost decisă înființarea, la nivelul, fiecărui județ a **Colegiului prefectural**, un organism care reunește prefectul, subprefecții și șefii serviciilor publice deconcentrate. Actul normativ stabilește că atribuțiile Colegiului vizează „armonizarea activității serviciilor publice deconcentrate care au sediul în județul respectiv, precum și implementarea programelor, politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune ale Guvernului la nivelul județului sau al localităților acestuia”. Guvernul a motivat înființarea acestui organism cu necesitatea „coordonării integrate a implementării politicilor publice sectoriale, a programelor și planurilor Guvernului în județ”.

Cu privire la atribuțiile în materia **controlului de legalitate**, s-a urmărit o simplificare a procedurilor în sensul că, înainte a ataca un act pe care îl consideră nelegal, prefectul va solicita autorității emitente – „cu motivarea necesară” - reanalizarea actului respectiv. Literatura de specialitate<sup>17</sup> a reținut ca un pas pozitiv inclusiv faptul că „s-a renunțat la prevederea potrivit căreia actul atacat de către prefect era suspendat de drept”. FSD atrage însă atenția că, dincolo de argumentele de ordin doctrinar și practic vizând acest aspect, soluția amintită nu poate fi primită din cauza neconstituționalității ei (art. 123, alin. 5 din Constituția României prevede că „Actul atacat este suspendat de drept”). În consecință, FSD consideră că se impune să se revină asupra modificării pe care OUG nr. 179/2005 a adus-o, sub acest aspect, art. 26 al Legii nr. 340/2004.

În aplicarea Legii nr. 340/2004, astfel cum aceasta a fost modificată și completată prin OUG nr. 179/2005, era necesar ca, prin hotărâre a Guvernului, să se reglementeze un număr de aspecte privind: atribuțiile de conducere și control pe care miniștrii sau conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale le pot delega către prefect cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine (art. 1, alin. 4 și 5 din Legea nr. 340/2004); structura organizatorică și atribuțiile instituției prefectului (art. 1<sup>1</sup>); atribuțiile subprefectului (art. 8, alin. 1 și 2); atribuțiile Colegiului prefectural (art. 25<sup>1</sup>, alin. 4). Ulterior adoptării OUG nr. 179/2005, pe pagina de Internet a Ministerului Administrației și Internelor a fost postat, fără dată, un proiect de hotărâre de Guvern „pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului”, însă până la data finalizării acestei analize proiectul nu a fost discutat și adoptat de către Guvern. FSD consideră că **nereglementarea a unor aspecte foarte importante pentru buna funcționare a celor 42 de instituții ale prefectului** este un fapt de natură să aibă urmări asupra calității actului de administrație publică din România. Sunt practic câteva luni în care este greu de imaginat cum au putut să funcționeze prefecturile, în condițiile absenței unor prevederi legale care să reglementeze organizarea și funcționarea instituției prefectului, a Colegiului prefectural, atribuțiile specifice ale celor 85 de subprefecți etc. FSD consideră că se impune ca Guvernul să adopte neîntârziat aceste reglementări.

O modificare bine venită a Legii nr. 340/2004 este aceea prin care dintre **atribuțiile prefectului** au fost eliminate cele privind numirea în funcție și destituirea secretarilor unităților administrativ-teritoriale. Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului unității administrativ-teritoriale trebuie să se facă în conformitate cu dispozițiile legale privind funcția publică și funcționarii publici. Este de asemeni pozitiv faptul că, prin Proiectul Legii de modificare și completare a Legii administrației publice locale, sunt preconizate amendamentele legislative necesare a fi corelate cu cele pe care OUG nr. 179/2005 le-a operat, sub acest aspect, cu privire la atribuțiile prefectului. De asemenea cu privire la atribuțiile prefectului, o modificare criticabilă este cea prin care prefectul i se conferă ca atribuție să stabilească, „împreună cu autoritățile administrației publice locale, prioritățile de dezvoltare teritorială”. Opinia FSD este că o asemenea atribuție nu poate să aparțină decât autorităților administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe:

---

<sup>17</sup> Universitatea Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, Facultatea de Științe Politice și Administrative, *idem*



„consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii”, potrivit art. 121 din Constituția României. Potrivit aceluiași text constituțional, „consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe”. Prin urmare, o asemenea dispoziție este contrară principiului constituțional al descentralizării și autonomiei locale. Tot la capitolul de atribuții ale prefectului, în formularea anterioară modificării, art. 30 al Legii nr. 340/2004 prevedea că „pentru îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor ce îi revin”, prefectul are dreptul să solicite asociațiilor și fundațiilor de utilitate publică „documentații, date și informații, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze”. Prin adoptarea OUG nr. 179/2005, s-a renunțat la această prevedere, care constituia o premisă a exercitării de către Guvern a unui control nefiresc asupra „societății civile”.

### III.3 Comentarii cu privire la adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 1/2006

În ședința din 29 ianuarie 2006, Guvernul României a adoptat un număr de decizii de reorganizare administrativă, destinate în principal „unei mai bune organizări a structurilor administrației de stat responsabile de absorbția fondurilor europene și de pregătirea procesului de integrare în Uniunea Europeană”.

Prin Ordonanța de urgență nr. 1/2006 privind unele măsuri pentru întărirea capacității administrative a României pentru integrarea în Uniunea Europeană, numărul maxim de posturi aprobat pentru anul 2006 s-a majorat cu 8.564 pentru un număr de 18 ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale. Din cuprinsul actului normativ rezultă că această suplimentare s-a făcut în principal cu scopul de a „asigura cu numărul de personal necesar toate structurile responsabile cu integrarea în Uniunea Europeană și cu gestionarea fondurilor comunitare”. Totodată s-a decis – art. 8, alin. (1) – ca „personalul de specialitate din cadrul structurilor care au ca obiect de activitate gestionarea asistenței financiare din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat, rambursabile sau nerambursabile” să beneficieze de „salarii de bază majorate cu 75% față de cele prevăzute de lege”.

Principalele comentarii ale FSD în legătură cu adoptarea OUG nr. 1/2006 sunt următoarele:

În conformitate cu deciziile Consiliului European din decembrie 2005, România urmează să beneficieze, în perioada 2007-2013, de fonduri europene în cuantum de 29,2 miliarde de euro, destinate în principal pentru politica regională și de coeziune și pentru politica agricolă comună. Creșterea semnificativă a acestor alocații justifică preocuparea Guvernului pentru dezvoltarea capacității administrației publice de a absorbi bugetele alocate României.

În legătură cu măsurile concrete adoptate de Guvern în acest sens, FSD consideră că:

a) **cele 8.564 de posturi puteau fi asigurate nu prin „majorarea numărului de posturi aprobat pentru anul 2006”, ci prin realocarea a 8.564 de posturi dintre cele aprobate deja.** Un număr de evaluări pe care FSD le-a făcut în cursul anului trecut au arătat că după 1989 a avut loc o proliferare continuă și excesivă a structurilor administrației publice. La nivelul „agențiilor” din subordinea Guvernului și ministerelor, de exemplu, numărul posturilor alocate acestora a crescut aproape anual, și odată cu acesta alocațiile bugetare – în special cheltuielile cu personalul. În urma evaluărilor amintite, s-a constatat că în subordinea Guvernului și a ministerelor funcționau mai mult de 1000 de asemenea „agenții” (“Agenții Naționale”, “Agenții Române”, “Autorități”, “Administrații”, “Comisii”, “Comitete”, “Institute”, “Oficii Naționale”, “Oficii de Stat”, “Oficii Centrale”, “Inspectorate de Stat”, “Secretariate de Stat”, “Regii Autonome”, “Societăți Naționale”, “Companii Naționale”, inclusiv direcțiile județene ca servicii publice deconcentrate etc).

FSD apreciază de asemenea că se impunea o fundamentare mai riguroasă a numărului de posturi stabilit a fi majorat. Nota de fundamentare a OUG nr. 1/2006 este deficitară nu numai sub acest aspect, dar și sub cel al conformității ei cu normele de tehnică legislative, astfel cum acestea sunt prescrise prin Legea nr. 24/2000. Potrivit Legii amintite, ar fi fost necesară o fundamentare documentată – „studii”, „evaluări” – a necesității unei majorări de posturi atât de substanțială. Neprocedându-se în acest mod, rămâne neclar cum s-a decis că numărul de posturi necesar este exact de 8.564, și nu cu 3.000 mai puțin sau cu 500 mai mult. Sau, pentru a da un singur exemplu, din ce rațiuni – decurgând din care atribuții speciale în „gestionarea fondurilor comunitare” ori în „integrarea în Uniunea Europeană” – s-au alocat Secretariatului General al Guvernului 324 de posturi în plus.

b) **acordarea unor salarii mai mari cu 75% față de cele prevăzute de lege personalului de specialitate din cadrul structurilor care au ca obiect de activitate gestionarea asistenței financiare constituie de asemenea o decizie insuficient fundamentată.** Sub acest aspect, Guvernul și-a întemeiat decizia pe dispozițiile Legii nr.

490/2004 privind stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare. Cu toate acestea, FSD apreciază că, inclusiv în această privință, OUG nr. 1 /2006 nu este fundamentată corespunzător. De exemplu, raportate la aceleași norme obligatorii de tehnică legislativă, care prescriu un caracter precis reglementărilor legislative (art. 33, alin. 1 al Legii nr. 24/2000), OUG nr. 1/2006 este deficitară prin aceea că nu stabilește numărul de posturi care urmează să fie ocupate de „personalul de specialitate”, salarizat cu 75% mai mult decât prevederile legii „comune” (respectiv OUG nr. 24/2000, în cazul personalului contractual și OUG nr. 192/2002, în cazul funcționarilor publici).

În legătură cu cadrul mai larg – de principiu – al reglementării unor salarii mai mari cu 50-100% mai mari față de cele prevăzute de lege, FSD apreciază că se impune de asemenea o fundamentare mai adecvată a acestei soluții legislative. În fundamentarea amintitei decizii, expunerea de motive la Legea nr. 490/2004 a reținut, în principal, necesitatea „limitării potențialilor factori de corupție”, și a „stabilității și profesionalizării” acestei categorii de personal. Principal, aceste argumente apar în general ca acceptabile. Unele circumstanțieri ar trebui să aibă în vedere, de exemplu, faptul că, deși îmărtășesc opinia că salarizarea adecvată a funcționarilor publici poate fi o cale de natură să crească „rezistența la corupție” a acestora, specialiștii în integritate publică atrag aproape de fiecare dată atenția că se impune ca această soluție să fie privită și cu destule rezerve. Ei insistă că asigurarea unei salarizări satisfăcătoare a funcționarilor publici trebuie să se facă nu secvențial și generând discriminări frustrante, ci „în cadrul unei reforme a întregului sistem public”<sup>18</sup>. Or, sub acest aspect, situația actuală este departe de a fi bună, Raportul de monitorizare din octombrie 2005 al Comisiei Europene criticând, între altele, faptul că nu s-au înregistrat progrese în stabilirea unui sistem unitar de salarizare a funcționarilor publici. Iar OUG nr. 1/2006 nu face altceva decât să mai adauge o categorie de „bugetari” salarizați după alte criterii decât cele prevăzute de reglementările legale „comune”.

FSD semnaleză faptul că stabilirea de diverse alte criterii de salarizare a personalului bugetar decât cele stabilite prin actele normative speciale tinde să devină o practică tot mai extinsă. Au proliferat cazurile în care funcționarilor publici din anumite categorii li se atribuie tot felul de sporuri salariale, inclusiv pentru „confidențialitate”. Un exemplu concret, dintre multe altele care mai pot fi date, este acela al Legii nr. 76/2005 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2005.<sup>19</sup> În opinia FSD, sporurilor de confidențialitate nu se justifică inclusiv din considerentul că păstrarea confidențialității în legătură cu informațiile de care iau cunoștință în exercitarea funcției constituie una dintre îndatoririle de bază ale funcționarilor publici (art. 45 al Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici). Potrivit aceleiași Legi (art. 54, alin. 6), la intrarea în corpul funcționarilor publici, funcționarul public depune jurământul de credință în care se angajează inclusiv „să păstreze secretul profesional”.

---

<sup>18</sup> Jeremy Pope, *Ghidul Transparency International / Sisteme de integritate publică*, București, 2002

<sup>19</sup> Potrivit punctului 4 al Legii, se acordă un „spor de confidențialitate” de până la 15% din salariul de bază „funcționarilor publici din aparatul de lucru al Guvernului precum și funcționarilor publici din cadrul Administrației Prezidențiale, Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Ministerului Afacerilor Externe, direcțiilor subordonate ministrului delegat pentru comerț din cadrul Ministerului Economiei și Comerțului, Consiliului Legislativ.”