

Administrația locală în viața socială și culturală a comunității

Local Administration in the Social and Cultural Life of the Community

Gheorghe Falcă
Primăria municipiului Arad
E-mail: gfalca@primariaarad.ro

Abstract

Entitled analysis „Romanian state - structural and financial evaluation” will underpin my future book. The book is intended to be a vision model that might be a chance of recovery of national economy. Recently, I presented a material from my forthcoming book, which, in many of its chapters on state structure shows both how to measure these structures, but also a vision about local government, health, education, and a vision of what the state budget means. For this issue I chose to present only one chapter from the book that contains hundreds of pages and I decided to make an overview of local government.

Key words: *local administration, education, Romania, Poland, territorial- administrative units, population, financial resources.*

Cuvinte cheie: *administrație locală, educație, România, Polonia, unități administrativ teritoriale, populație, resurse financiare.*

Introducere

În cadrul Ministerului Administrației și Internelor (MAI) s-a creat un grup de lucru care să studieze administrația locală. Acesta grup de lucru a fost format din reprezentanți ai MAI, Asociației Comunelor, Municipiilor, Orașelor și Județelor. În calitate de președinte al Asociației Municipiilor din România am participat în acest grup de lucru și am contribuit la legislația cadru în domeniu. Pentru a avea o percepție mai clară despre administrația locală și a putea contribui cu succes la noile acte normative, în cadrul grupului s-au cerut date statistice despre administrația locală cu referire la număr de unități administrativ teritoriale (u.a.t.), populație, număr bugetari și domenii de activitate a acestora. Cercetarea noastră a făcut referire la anul 2009, luna noiembrie.

I. Vom face o analiză din punct de vedere al numărului de personal angajat și facem un raport între numărul de angajați, cheltuielile cu salarizarea angajaților și veniturile proprii.

În anul 2009, România avea 3227 u.at. Aceste uat-uri erau împărțite pe patru niveluri administrative—comune, orașe, municipii și județe.

Noi am analizat 3219 u.a.t-uri formate din 2854 comune, 216 orașe, 101 municipii plus București (6 sectoare) și 41 consilii județene.

Având datele din cele 3219 u.a.t. am studiat raportul dintre posturile ocupate de bugetari și unitățile administrativ teritoriale, ca un prim capitol, iar în capitolul doi am analizat raportul cheltuielilor de personal din u.a.t. la veniturile proprii din localitate.

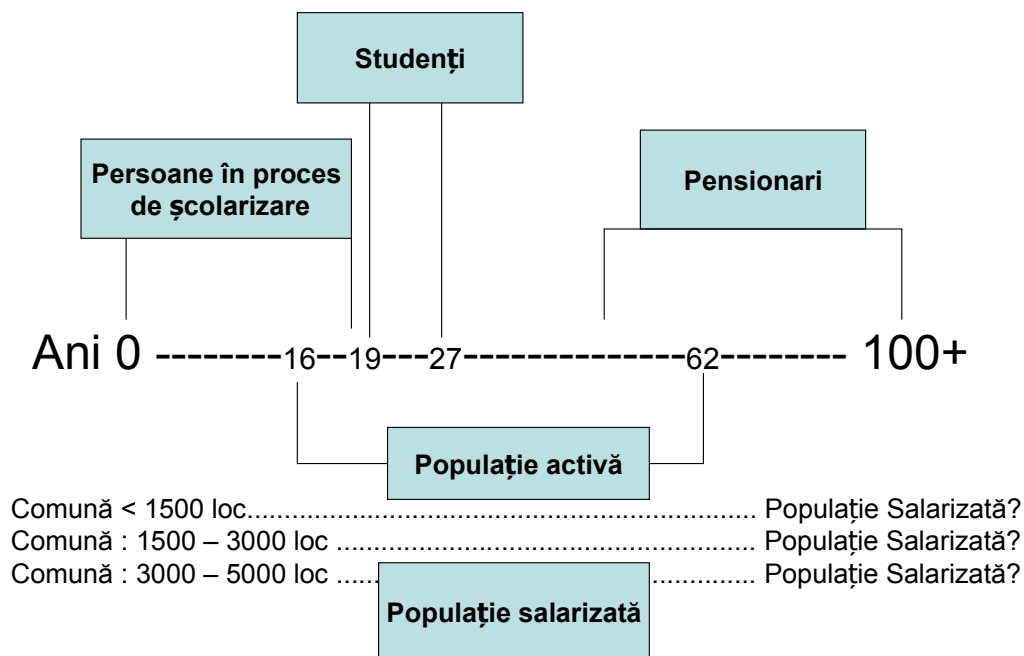
Tabell

Comune – personal angajat

Tip U.A.T.	populație	Nr. u.a.t.	Posturi ocupate 30.11.09	Autorit. publice	Alte serv. publ.	Dezv. publică	Poliția com	Cultură	Educație	Asistență socială
				1	2	3	4	5	6	7
Comune	1 (<1.500)	284	11.975	3.193	91	616	226	265	4.695	2.494
Comune	2 (1.500-3.000)	1.178	77.222	16.497	636	3.654	1.941	1.283	33.203	17.753
Comune	3 (3.000-5.000)	934	89.884	15.575	556	3.509	2.196	1.398	43.285	21.009
Comune	4 (5.000-10.000)	433	61.231	9.457	365	2.285	1.667	762	31.214	13.998
Comune	5 (10.000-20.000)	25	6.014	799	56	298	197	50	3.136	1.293
C Total		2.854	246.325	45.520	1.704	10.362	6.226	3.757	115.533	56.547
									Total (6+7) = 172.080	
									Total (1+2+3) = 57.586	

Din tabelul 1 se observă că, România are 2396 de comune din 2854 de comune, cu populație sub 5000 de locuitori. Ținând cont că, în fiecare localitate avem aprox. 20% tineri și 35% pensionari reiese că, în aceste localități sub 5000 locuitori, populația salarizată din populația activă este între 150 și 1500 de locuitori și o mare parte lucrează în administrația locală.

Repartiția populației pe vârstă și activități



Din totalul de bugetari din comune (246.325) în primării, în noiembrie 2009, lucrau 57.587 persoane. Acești bugetari își exercitau funcția publică pentru toți cetățenii României în cele trei domenii: autorități publice locale, servicii publice locale și servicii de dezvoltare publică locală.

Tot în cele 2854 comune studiate se observă că, lucrează în cultură (biblioteci, cămine culturale etc) 3757 de bugetari, iar pentru ordinea publică din aceste localități sunt angajați 6226 de polițiști comunitari.

Din tabel reiese că, în asistența socială, avem 56.547 de angajați aproape același număr ca și angajații din primării. Realizând această egalitate și cunoscând că asistența socială se adresează unui număr limitat de oameni putem spune că în zona asistenței sociale este posibil să avem un număr excedentar de persoane. Acest lucru ne obligă să analizăm structura departamentelor de asistență socială pentru a crea un sistem optim, cu cheltuieli minime de funcționare. [1]

Tinerii din mediul rural primesc o educație de la un aparat bugetar compus din profesori și personal auxiliar, având un număr de 115.533 reprezentând 47% din total angajați în comune.

Având în mediul rural o populație statistic de peste 9,6 milioane locuitori, raportat la numărul de comune, reiese că într-o comună avem o medie de 3.300 de locuitori. **Ținând cont că, în cele 2854 de comune avem 246.325 de bugetari rezultă că în mediul rural avem 1 bugetar la 40 de cetățeni.**

Făcând analiza la comunele cu populație de până la 1500 locuitori, realizăm că avem 1 bugetar la 32 de locuitori, acest lucru ducând la costuri mari ale administrației locale de dimensiuni mici.

Tabel 2

Orașe – personal angajat

Tip U.A.T.	populație	Nr. u.a.t.	Posturi ocupate 30.11.09	Autorit Publice	Alte serv. publ.	Dezv. publică	Poliția com.	Cultu ră	Educație	Asist. socială
				1	2	3	4	5	6	7
Orașe	2 (1.500-3.000)	6	541	111	4	29	4	30	232	81
Orașe	3 (3.000-5.000)	14	1.959	360	35	214	92	37	853	249
Orașe	4 (5.000-10.000)	98	24.740	3.166	356	1.705	610	740	12.572	4.073
Orașe	5 (10.000-20.000)	87	35.971	4.152	429	2.521	1.304	1.215	19.125	5.355
Orașe	6 (20.000-50.000)	11	7.927	983	56	434	586	211	4.087	1.257
O Total		216	71.137	8.772	880	4.903	2.596	2.233	36.868	11.015
				Total (1+2+3) : 14.555			Total (6+7) : 47.883			

Din tabelul 2 se vede foarte clar că, avem 118 orașe sub 10.000 locuitori din care 20 orașe sub 5.000 de locuitori, acest lucru obligându-ne să ne punem din start întrebarea dacă aceste unități administrativ teritoriale îndeplinesc parametrii de a fi numite orașe și dacă ele au serviciile publice care pot oferi calitate de oraș.

În cele 216 orașe aveam, în noiembrie 2009, 71.137 bugetari, din care 14.555 lucrau în primărie, peste 2.200 în cultură, iar în poliția comunitară 2.596 persoane. Se constată că și la nivelul orașelor avem în asistență socială un număr foarte mare de angajați (peste 11.000) aproape egal cu numărul de personal care lucrează în primărie.

Ca și la nivelul comunelor, și în cadrul orașelor raportul între total posturi ocupate (71.137) și posturi din educație (36864) se menține de 2 la 1.

Din raportul populație-număr de orașe se poate deduce că avem 1 oraș la peste 10.000 locuitori (media), iar dacă facem raportul populația din orașe la numărul de funcționari avem un raport de aproximativ de 32 de cetățeni la 1 funcționar. În orașele mici (sub 5.000 loc) avem un raport 27 de cetățeni la un funcționar (la orașele sub 3.000 avem un funcționar la 23 de cetățeni) [2]

Tabel 3

Municipii – personal angajat

Tip U.A.T.	populație	Nr. u.a.t.	Posturi ocupate 30.11.09	Autorit publice	Alte serv. publ.	Dezv. publică	Poliția com	Cultură	Educație	Asis. socială
				1	2	3	4	5	6	7
Mun.	5 (10.000-20.000)	14	9.361	1.020	106	638	173	546	5.122	1.228
Mun.	6 (20.000-50.000)	45	50.691	4.212	774	3.945	1.656	1.964	29.206	6.859
Mun.	7 (50.000-100.000)	19	46.288	2.805	846	2.839	2.890	1.666	27.544	6.088
Mun.	8 (100.000-200.000)	13	53.739	3.413	299	2.604	2.696	2.075	33.327	7.130
Mun.	9 (200.000-400.000)	10	72.732	5.178	956	3.684	3.598	2.886	43.841	10.980
M Total		101	232.810	16.628	2.981	13.710	11.013	9.137	139.039	32.284
				Total (1+2+3): 33.319			Total (6+7) : 171.323			

În cele 101 municipii analizate avem un număr de 232.810 bugetari. În cadrul primăriilor lucrează 33.319 bugetari (având o medie de 330 de bugetari în primărie/municipiu), iar în cultură (teatre, filarmonici, case de cultură, etc) cu puțin peste 9.000 de bugetari. Raportul posturilor din educație (139.039) față de total posturi ocupate (232.810) este de 59,7%, această creștere fiind cauzată de numărul mare de licee.

Deși municipiile sunt zone urbane dezvoltate și în aceste u.a.t.-uri asistența socială reprezintă un procent mare din total posturi publice - 14%,

Media persoanelor pentru un municipiu este de 75.000 și avem 1 bugetar la 33 persoane. În municipiile sub 20.000 de locuitori, făcând raportul populație-posuri ocupate vom obține 1 bugetar la 23 de locuitori.

Tabel 4

Total u.a.t – personal angajat

Tip U.A.T.	populație	Nr. u.a.t.	Posturi ocupate 30.11.09	Autorit Publice	Alte serv. publ.	Dezv. publică	Politiă com.	Cultură	Educație	Asist socială	
				1	2	3	4	5	6	7	
C Total		2.854	246.325	45.520	1.704	10.362	6.226	3.757	115.533	56.547	
O Total		216	71.137	8.772	880	4.903	2.596	2.233	36.868	11.015	
M Total		101	232.810	16.628	2.981	13.710	11.013	9.137	139.039	32.284	
CJ Total		41	89.722	6.304	1.468	1.258	2.303	12.036	12.329	51.462	
București	sectoare	6	48.020	3.216	845	850	2.815	2.057	25.191	12.076	
S Total		6	48.020	3.216	845	850	2.815	2.057	25.191	12.076	
București	PMB	1	13.484	1.068	157	742	524	3.337	146	84	
România		3.219	701.498	81.508	8.035	31.824	25.477	32.556	329.106	163.468	
				Total₍₁₊₂₊₃₎: 121.367					Total₍₆₊₇₎: 492.574		

În noiembrie 2009, la cele 3219 uat-uri aveam 701.498 posturi ocupate. Se constată că, în primării și consilii județene aveam 121.367 angajați reprezentând 17% iar în educație aveam 329.106 angajați, aceștia reprezentând 47% din total posturi.

În cultura locală aveam 32556 de posturi ceea ce reprezintă 25% din numărul de angajați care existau în primării și consiliile județene.

Conform statisticii, în România avem 21 milioane de oameni din care, în noiembrie 2009, lucrau în administrația locală 701.498, acest lucru reprezentând 33 de angajați la 1000 locuitori. În România avem 17–18 milioane cetățeni, de unde rezultă că avem, în administrația locală, 42 angajați la mia de locuitori. [3]

Concluzii

România are 3227 de unități administrativ teritoriale, care necesită un număr mare de personal, ajungându-se la costuri exagerate cu salarizarea.

În administrația locală avem 163.000 de angajați pentru prestări sociale. Acest număr mare se datorează legislației și normativelor Ministerului Muncii.

În cultura locală avem 32.556 angajați. Cota de autofinanțare a instituțiilor de cultură nu a depășit niciodată 5-10% ceea ce duce, pe lângă costurile de personal, să avem și costuri mari de funcționare.

Cu referire la educație se poate spune că aceasta nu are legătură cu administrația locală decât din punct de vedere al cheltuielilor de personal și al cheltuielilor de funcționare, învățământul neavând nici o obligație față de comunitatea locală, care asigură sursele de finanțare.

II. În rândurile de mai jos, analizăm unitățile administrativ teritoriale din punct de vedere al cheltuielilor de personal din primării, raportat la veniturile proprii din localitate.

Row Labels	Count of Denumire	populatie	total posturi ocupate nov.09	total posturi fara 54.00, 61.00, 65.02, 66.00, 68.02 (var II)	61.00 - total posturi	54.00 - total posturi	normativ de baza var II (fara 54.00, 61.00, 65.02, 66.00, 68.02)	54.00 - actuale cu normativ	61.00 - actuale cu normativ
C									
1 (<1.500)	269	1,142	11,363	4,163	218	91	14	3	3
2 (1.500-3.000)	1,043	2,256	68,279	20,704	1,766	608	19	3	3
3 (3.000-5.000)	762	3,817	73,194	18,011	1,763	465	25	3	4
4 (5.000-10.000)	272	6,248	38,055	8,259	907	252	35	3	6
5 (10.000-20.000)	14	10,986	3,623	775	124	52	52	3	11
C Total	2,360	3,145	194,513	51,911	4,777	1,468	23	3	4
O									
2 (1.500-3.000)	3	2,630	328	123	1	2	31	3	3
3 (3.000-5.000)	7	3,875	995	379	52	17	41	3	4
4 (5.000-10.000)	48	7,183	12,471	3,649	284	191	62	3	8
5 (10.000-20.000)	27	12,731	11,391	3,306	419	143	97	3	13
6 (20.000-50.000)	2	24,857	1,511	386	130	13	143	4	25
O Total	87	8,888	26,695	7,843	886	366	72	3	9
M									
5 (10.000-20.000)	5	16,889	3,364	1,284	79	41	141	3	17
6 (20.000-50.000)	13	30,427	13,705	3,759	479	145	205	5	31
M Total	18	26,666	17,070	5,043	558	186	187	4	27
CJ									
10 (<500.000)	25	362,345	42,351	11,200	777	697	392	24	67
11 (peste 500.000)	16	655,976	47,371	14,001	1,526	771	601	44	129
CJ Total	0	476,933	89,722	25,202	2,303	1,468	473	32	98
B									
bucuresti	0	1,944,367	13,484	5,854	524	157	4,391	130	389
B Total	1	1,944,367	13,484	5,854	524	157	4,391	130	389
Nu își acoperă -	2465	12.036	341.484	95.852	9.048	3.645	35	6	6
Grand Total	3,219	13,334	701,498	170,339	25,477	8,035	47	7	11

Din analiza acestui raport rezultă că, 2360 comune din 2854 87 orașe din 216 și 18 municipii din 101 nu reușesc, din veniturile proprii (taxe și impozite) să-și plătească angajații din primării. [4]

Row Labels	Count of Denumire	populație	total posturi ocupate nov.09	total posturi fara 54.00, 61.00, 65.02, 66.00, 68.02 (var II)	61.00 - total posturi	54.00 - total posturi	normativ de baza var II (fara 54.00, 61.00, 65.02, 66.00,	54.00 - actuale cu normativ	61.00 - actuale cu normativ
1 (<1.500)	15	1,163	612	247	8	-	13	#DIV/0!	3
2 (1.500-3.000)	135	2,339	8,942	2,713	175	28	20	3	3
3 (3.000-5.000)	172	4,016	16,690	4,478	433	91	26	3	4
4 (5.000-10.000)	161	6,715	23,177	5,596	760	113	36	3	7
5 (10.000-20.000)	11	11,150	2,391	540	73	4	53	3	11
C Total	494	4,510	51,811	13,574	1,449	236	28	3	5
O									
2 (1.500-3.000)	3	2,438	213	92	3	2	30	3	3
3 (3.000-5.000)	7	4,374	964	339	40	18	46	3	4
4 (5.000-10.000)	50	7,513	12,269	3,483	326	165	64	3	7
5 (10.000-20.000)	60	13,349	24,580	6,390	885	286	102	3	14
6 (20.000-50.000)	9	27,185	6,416	1,486	456	43	157	4	28
O Total	129	11,311	44,441	11,790	1,710	514	87	3	12
M									
5 (10.000-20.000)	9	17,324	5,996	1,364	94	65	145	3	17
6 (20.000-50.000)	32	33,503	36,986	8,082	1,177	629	218	5	33
7 (50.000-100.000)	19	73,819	46,288	8,873	2,890	846	493	11	74
8 (100.000-200.000)	13	133,977	53,739	9,882	2,696	299	643	21	134
9 (200.000-400.000)	10	274,367	72,732	13,664	3,598	956	759	42	271
M Total	83	85,734	215,741	41,865	10,455	2,795	405	13	87
S									
sectoare	6	324,061	48,020	7,258	2,815	845	850	65	324
S Total	6	324,061	48,020	7,258	2,815	845	850	65	324
isi acopera Tot	712	17,903	360,013	74,487	16,429	4,390	89	8	26

Un număr de 493 comune din 2854, 129 orașe din 216 și 83 municipii din 101 reușesc din veniturile proprii (taxe și impozite) să-și plătească angajații din primării!

Concluzie

76% din uat-uri nu reușesc din venituri proprii să își plătească cheltuielile cu angajații din primării. Acest lucru arată că de la guvernul central în aceste uat-uri este nevoie de transfer financiar, în primul rând pentru a se plăti salariile angajaților, în al doilea rând pt funcționarea primăriei (cheltuieli apă, gaz, canalizare, curent, consumabile etc). Tot de la bugetul de stat se va plăti cheltuielile pentru gospodărirea localității (iluminat public, salubritate, întreținere drumuri, întreținere școli etc) și pentru investiții.

III. Analiză comparativă din punct de vedere al unităților administrativ teritoriale România-Polonia

România (17 – 19 milioane locuitori) are peste 3200 unități administrativ teritoriale din care: municipiul București, 41 județe, 101 municipii, 216 orașe, 2854 comune.

La o populație de 21 milioane-raportat la 3200 u.a.t. reiese o medie de 6500 locuitori/localitate.

Polonia (peste 38 milioane locuitori și o suprafață administrativă de 312.685 kmp) are: 16 voievodate (regiuni) – număr mediu locuitori 2383.492 persoane, 379 raioane (foste plase din România) – număr mediu locuitori 100.622 persoane, 2479 u.a.t (comune, orașe, municipii).

La o populație de 38 milioane locuitori-raportat la 2479 u.a.t reiese o medie de 15.300 locuitori/localitate.

Concluzie

Se constată că România are o populație/localitate de 3 ori mai mică decât Polonia!

După 1989, Polonia a făcut două reforme adm teritoriale lucru care a dus la o eficientizarea a administra publice atât din punct de vedere funcțional, cât și din punct de vedere al cheltuielilor public.

IV. Viziune privind administrația locală

Sistemul administrației publice locale trebuie reformat pentru a se ajunge la un număr mai mic de u.a.t. cu responsabilități clare. Este necesar ca România să aibă trei niveluri administrative. [5]

1. Localități

- comune min. 5.000
- comune urbane (+ sate) min. 10.000
- orașe (+ localități suburbane) min. 10.000
- orașe urbane (+ localități suburbane) min. 35.000
- municipii (reș.jud.) (+ localități suburbane) min. 90.000

Atribuțiunile administrațiilor locale vor fi bine definite, unele având atribuțiuni de funcționare, iar altele având atribuțiuni atât de funcționare, cât și de dezvoltare. Localitățile care vor avea atribuțiuni de dezvoltare și funcționare vor fi considerate poli de dezvoltare sau “conducătoarele” microregiunii și vor avea serviciile publice ce deservește întreaga microregiune (salvare, pompieri, evidența populației, servicii de urbanism, biblioteci etc).

2. Județul – Consiliul Județean

Pe lângă atribuțiunile actuale va coordona:

- Sistemul educațional - licee
- Sistemul social
- Cultură (teatre, filarmonici, muzee, biblioteci)
- Sănătatea
- Agricultură

Resursele Consiliului județean vor fi bine definite și compuse din:

- Cotele de impozitare
- Venituri proprii realizate prin taxarea unor servicii și obținerea unor cote din redevențele existente în exploatarea resurselor județene.

3. Regiunea – Consiliul Regional

Această structură și-a demonstrat utilitatea, deși în acest moment Regiunea nu este unitate administrativ teritorială, ea fiind condusă de un Consiliu Regional (structură politică) și de o Agenție de Dezvoltare Regională (ONG – structură executivă), pentru că fondurile de preaderare și fondurile structurale au venit prin intermediul Regiunii.

Deoarece UE va aloca bani și după 2013 (programul 2014 - 2020) prin intermediul Regiunilor, este necesar ca România să definească mai clar structura regională. Aici avem două variante:

1. Regiunea = structură administrativă – prin modificarea Constituției
2. Regiunea = structură asociativă – prin modificarea legislației actuale

Regiunea va avea atribuțiuni:

- în domeniul dezvoltării infrastructurii
- în domeniul dezvoltării economice
- în domeniul educației universitare
- în domeniul sănătății
- în domeniul cultural

Resursele financiare ale Regiunii vor fi compuse din cote de impozitare. [6]

Alimentarea bugetului regional pentru dezvoltare se poate realiza din 3 tipuri de surse:

- Contribuții ale tuturor administrațiilor locale din regiune, ca procent din bugetele actuale ale acestora
- Contribuție de la bugetul național, egală cel puțin cu contribuția administrațiilor

- Redirecționarea unor cantumuri din unele taxe care se colectează la bugetul național și țin strict de specificul, dinamica și interesul regiunii cum ar fi: taxele pe construcții, taxele vamale, accize etc., taxele notariale și alte asemenea

Acest buget trebuie să fie transparent constituit cu o regulă simplă și poate avea de exemplu o pondere de: 35% contribuția locală/județeană, 35% contribuția națională, 30% din colectarea unor taxe. [7]

Bibliografie

1. Eurostat Year Book 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010
2. Institutul Național de Statistică, <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/index.ro.do>
3. Comisia Națională de Prognoză,
http://www.cnp.ro/user/repository/prognoza_2009_2014.pdf
4. România în cifre 2010, Direcția de Editare a Publicațiilor Statistice, București, 2010
5. Documente și studii ale Agenției pentru Dezvoltare Regională Vest,
<http://www.adr5vest.ro/>
6. Ministerul Administrației și Internelor, www.mai.ro
7. Documente și studii ale Comisiei Europene – www.ec.europa.eu