

**RĂDĂCINILE DEMOCRAȚIEI**  
**Strategii, atitudini și performanțe în administrația locală din România**

**CUPRINS**

Introducere	<b>2.</b>
Modele și predictorii	<b>3.</b>
1. Strategii bugetare în administrația locală	<b>6.</b>
2. Inovații instituționale	<b>10.</b>
3. Privatizarea serviciilor locale	<b>13.</b>
4. Resursele umane	<b>16.</b>
5. Eficiența politicilor locale și a comunicării	<b>18.</b>
6. Atitudinea față de corupție	<b>21.</b>
Concluzii	<b>23.</b>
BIBLIOGRAFIE	<b>26.</b>

În ultimul deceniu, în cazul țărilor fost comuniste, s-a înregistrat o creștere impresionantă a domeniilor în care s-au elaborat și au fost implementate politici publice locale. Colectarea veniturilor a fost descentralizată în mare parte, instituțiilor locale revenindu-le acum responsabilitatea de a se auto finanța. Și în ceea ce privește cheltuielile, multe din atribuții au fost transferate de la centru către administrația locală, de la finanțarea serviciilor de educație și sănătate până la subvenționarea serviciilor de utilitate publică (dacă se dorește acest lucru și dacă bugetul local o permite). Pe măsură ce procesul de reformă înaintază în țările foste comuniste, este foarte probabil ca și statul asistențial să devină mult mai localizat. Descentralizarea resurselor va crea un dezechilibru regional, nevoile vor fi mai variate iar serviciile mai specializate astfel încât creșterea ofertei de servicii la nivel local va deveni o tendință specifică societăților democratice moderne pe care țările din Centrul și Estul Europei încearcă să le creeze.

Totuși, chiar dacă descentralizarea și transferul puterii către administrația locală au fost printre obiectivele politice majore, în regiunea noastră au fost întreprinse puține studii care să încerce să explice diferențele dintre performanțele autorităților de la nivel local, fie pe plan intern fie pe plan extern. (Printre excepții se numără Bird, Ebel and Wallich, 1995; Swianiewicz, Blaas, Illner and Peteri, 1996). Situația este surprinzătoare dacă luăm în considerare relevanța practică a acestei teme și faptul că aceste diferențe sunt de multe ori remarcabile. De fapt, acest gen de studii ar putea analiza care sunt factorii care determină direcția și succesul sau eșecul politicilor locale: mediul economic, culoarea politică a decidenților locali, cultura politică sau nimic din toate acestea. Chiar și un răspuns ca acesta din urmă este interesant pentru că astfel se poate trage concluzia optimistă că alte elemente, ca autoritatea sau competențele profesionale personale joacă și ele un rol important și pe baza lor se pot concepe strategii de intervenție eficiente.

Materialul de față încearcă să prezinte modul în care primarii din România percep și reacționează la reforma administrației locale inițiată în 1998-1999. Scopul nostru este de a analiza care sunt atitudinile și valorile acestei importante sub-clase de actori politici și care sunt strategiile pe care le-au adoptat în acest nou context.

Urmărind paradigma ‘neo-instituționalistă’ credem că structurile cognitive ale agenților sociali fac parte dintr-un cadru instituțional luat în sens larg, cel ce filtrează și raționalizează realitatea inconjurătoare. În acest fel comportamentul agenților este modelat și acesta va influența la rândul său chiar realitatea (North, 1990).

Cercetarea de teren a fost realizată în lunile mai-iulie 1999 pe un eșantion de 600 de primării, reprezentativ pentru cele 2 948 de instituții de acest gen din România. Colectarea datelor s-a realizat prin intermediul unui chestionar adresat primarilor care a fost trimis prin poștă în două etape: prima s-a derulat în lunile mai-iunie; a doua s-a derulat în lunile iunie-iulie și a vizat numai primării care nu au răspuns primului chestionar. Colaborarea și sprijinul de care s-a bucurat cercetarea noastră din partea Departamentului Administrației Publice Locale din cadrul Guvernului (actualul Minister al Funcției Publice) a fost un factor decisiv în colectarea unui număr de 425 de chestionare completate, atingând o foarte bună rată de răspuns de 71%. Din motive legate de comparabilitatea rezultatelor, primăria generală a capitalei și primăriile de sector nu au făcut parte din eșantion.

### **Care sunt factorii care explică atitudinile și performanța (variabilele independente) ?**

Diferite școli de gândire au avansat și au testat diverse modele explicative pentru fenomenul politic cercetat aici. Am încercat să sintetizăm toate aceste demersuri și, urmărind unul din studiile menționate, am încercat să definim patru tipuri generale de explicații pentru diferențele înregistrate de variabilele dependente (vezi Swianiewicz et al., 1996).

1. *Tipul contextualist (environmental type)*, consideră contextul socio-economic diferit în care evoluează administrațiile locale principala cauză a diferențelor de performanță pe care acestea le înregistrează. De obicei factorii avuți în vedere sunt structura demografică, veniturile cetățenilor, nivelul de dezvoltare și structura economiei sau mărimea localității. Ei sunt un dat extern ce nu poate fi în nici un fel controlat de o administrație și din acest motiv acest tip de explicații sunt denumite și contextualiste.

Pe scurt, susținătorii acestei teorii afirmă că principala grijă a decidenților politici este aceea de a reacționa la stimulii externi și că, în condiții similare, primarii vor avea tendința de a acționa la fel.

Studiul nostru a măsurat doi indicatori de acest fel:

- mediul în care se află localitatea (urban/rural)
- numărul locuitorilor

2. *Modelul partizan (partisan model)*, ia în considerare apartenența politică a primarilor. În acest caz ceea ce apare în prim plan este diferențierea politicilor elaborate de diferite echipe după distincția clasică stânga-dreapta (de exemplu accent pe impozite și politici redistributive în primul caz, reduceri de impozite și privatizare pentru cel de-al doilea). De fapt, acest model este considerat a avea o valoare explicativă mai mare în cazul Europei continentale, acolo unde clivajele ideologice tind să fie mai clar delimitate în timp ce explicațiile contextualise par mai potrivite cazului SUA, acolo unde partidele politice se subordonează intereselor locale.

În cercetarea de față am definit afilierea stânga-dreapta a primarilor în concordanță cu rezultatele unei evaluări pe care am făcut-o partidelor parlamentare românești (Aligică și Ioniță, 1998). Această precizare este importantă pentru că studiul nostru, după ce a plasat partidele pe o scală stânga-dreapta, a indicat existența unei diferențe semnificative între orientarea politică declarată și cea inferată din răspunsurile reprezentanților partidelor. Prin urmare, luând în considerare numai pe aceasta din urmă, am grupat partidele din România în două categorii:

- Stânga: PRM, PSM, PDSR, PUNR
- Dreapta: UDMR, PNL, PD, PNȚCD

3. *Modelul culturii politice (political culture model)* susține ideea că într-o anumită localitate sau regiune există norme și valori implicite care vor influența activitatea publică. Acestea sunt neschimbate în timp, sunt îmbrățișate de toți indivizii sau de toate organizațiile, indiferent de apartenență politică și nu depind în mod direct de condițiile socio-economice. Studii consacrate precum Almond și Verba (1963) sau Putnam (1993) au demonstrat faptul că acest pattern-uri durabile de atitudine și de comportament nu sunt o ficțiune chiar dacă măsurarea și operaționalizarea lor sunt

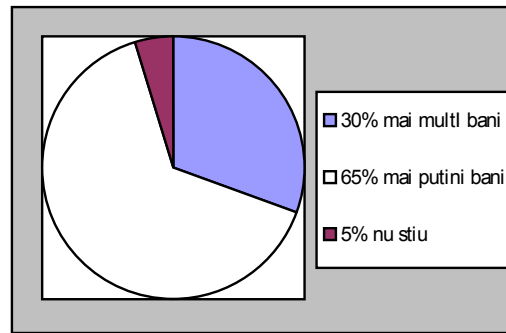
dificile. În studiul nostru am încercat să aproximăm cultura politică printr-o variabilă geografică: provincia istorică în care se găsește fiecare localitate. Desigur, această aproximare este departe de a fi perfectă, lipsind date suplimentare privind densitatea asociațiilor, atitudinile politice etc. În același timp, credem că această corelație nu este cu totul lipsită de sens ci ar putea confirma (sau infirma) o opinie larg răspândită în prezent după care cinci decenii de conducere comunistă uniformă nu au anulat cu totul diferitele tradiții politico-administrative din regiunile României.

Delimitarea regiunilor istorice a avut ca punct de plecare cele opt euro-regiuni de dezvoltare introduse în urmă cu doi ani de Guvern, dar am împărțit partea de sud-vest în două unități mai semnificative din punct de vedere istoric, Dobrogea și Moldova Sud și în același timp am adăugat județul Ilfov regiunii Muntenia. Unitățile de analiză astfel rezultate sunt:

- Moldova: BC, BS, IS, NT, SV, VS
- Moldova South: BR, BZ, GL, VN
- Dobrogea: CT, TL
- Muntenia: AG, CL, DB, GR, IL, IF, PH, TR
- Oltenia: DJ, GJ, MH, OT, VL
- Banat: AR, CS, HD, TM
- Crișana: BH, BT, CJ, MM, SM, SJ
- Ardeal: AB, BV, CV, HG, MS, SB

4. *Modelul efectului de cohortă (cohort effect model)*, aduce în prim plan rolul jucat de factorii vârstă, gen, educație sau experiență anterioară în cazul decidenților politici. Studii precum cel al lui Inglehart (1977) au arătat că generațiile noi, mai tinere, crescute într-un climat social diferit și care au o educație mai completă, vor avea preferințe politice diferite față de predecesorii lor și se vor ghida după alte modele de comportament. Totuși rămâne de văzut cum (și dacă) această teorie se aplică și țărilor din fostele state comuniste și dacă schimbul (presupus) de generații din administrația locală aduce cu sine și anumite schimbări în opțiunile valorice. Pentru a măsura efectul de cohortă am testat efectul vârstei, educației și unui mandat anterior.

5. Chiar dacă studiul nostru s-a bazat la început numai pe cele patru modele de mai sus, una din variabilele incluse în chestionar s-a dovedit a nu corela cu variabilele enumerate. Ca atare, ea a fost inclusă printre factorii explicativi cercetați și a primit numele de *optimism fiscal* al primarilor. Măsurarea acestei variabile s-a făcut luând în considerare răspunsurile la întrebarea “În urma aplicării noii legi a finanțelor locale, comunitatea dumneavoastră va dispune de mai multe sau de mai puține resurse?”. Structura răspunsurilor obținute este prezentată în Fig.1.



**Fig.1. Optimismul fiscal**

Este cu totul surprinzător faptul că, după cum am spus deja, optimismul fiscal al primarilor din România nu corelează cu demografia, afilierea politică, mediul sau regiunea, după cum ne-am fi așteptat. În fond, descentralizarea va face ca unele comunități să câștige iar altele să piardă după reducerea redistribuirii de fonduri. Localitățile cu probleme sociale și economice vor fi puse în situația de a-și vedea veniturile scăzând chiar în momentul în care ele trebuie să-și asume mai multe responsabilități. Este posibil a primării să nu realizeze încă acest lucru sau să existe alte explicații. Dar de vreme ce optimismul fiscal nu este explicat de nici unul din cele patru modele, el poate fi folosit ca o altă variabilă independentă.

### 1. Strategiile bugetare

Vom începe analiza prin definirea a două dimensiuni intermediare *expansionismul bugetar* (“cât de mult trebuie suplimentat bugetul pentru rezolva toate problemele curente?”); și *activismul* (un rezultat care arată cât este de probabil ca primării să recurgă la măsuri active pentru a-și crește bugetul, de exemplu

introducerea unor impozite sau taxe, vânzarea de active, contractarea unor împrumuturi; atitudinea opusă, pasivă, e exemplificată de solicitarea unor subvenții sau transferuri suplimentare de la bugetul central). Prima dimensiune se referă la cheltuielile pe care le fac primăriile, a doua la activitatea de colectare a resurselor financiare. Prin combinarea lor putem construi un tabel în care sunt reprezentate patru strategii posibile de acțiune ale primarilor:

- (i) *Neoliberalismul* – reducerea cheltuielilor și bazarea pe propriile resurse
- (ii) *Asistențialismul* – atitudinea specifică: impozitează și cheltuie
- (iii) *Realismul pasiv* – reducerea cheltuielilor și cererea de ajutor
- (iv) *Visator pasiv* – mărirea bugetului și cererea de ajutor

BUDGET MAXIMAL	BUDGET MINIMAL	
Visator pasiv (68%)	Realism pasiv (11%)	PASIVISM FISCAL
Asistențialism (16%)	Neoliberalism (5%)	ACTIVISM FISCAL

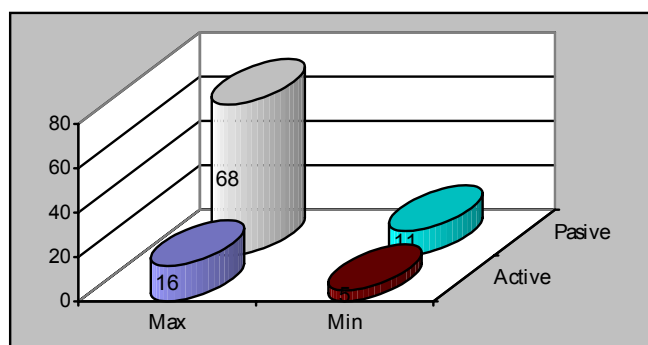


Fig. 2. Strategii bugetare

Proporția mare de primari care intră în categoria visatorilor pasivi reprezintă, în sine, un motiv de îngrijorare dacă ne gândim la austeritatea fiscală generală pe care o impune în acest moment guvernul. Evoluția viitoare a finanțării de la bugetul central este mult mai probabil să cunoască în continuare o pantă descendentă astfel încât primăriile vor fi nevoite să se îndrepte în primul rând către fixarea unor ținte fiscale și controlarea mai atentă a cheltuielilor.

În acest context scopul nostru este acela de a explora care din modelele prezentate la început corelează cu adoptarea uneia sau a alteia dintre strategii. După testarea corelațiilor am ajuns la următoarea situație:

- Factorul cel mai influent este *optimismul fiscal*, așa cum a fost definit în capitolul introductiv (modelul nr. 5). Astfel, cu cât primarii sunt mai optimiști, cu atât este mai probabil ca ei să adopte politici active, fie că acestea sunt neoliberales fie asistențialiste. Între optimiști, proporția între cei activi și pasivi este cam aceeași în timp ce între pesimiști primii sunt mai puțin de jumătate; deci optimismul fiscal funcționează ca un bun predictor al politicilor fiscale active (Fig.3).

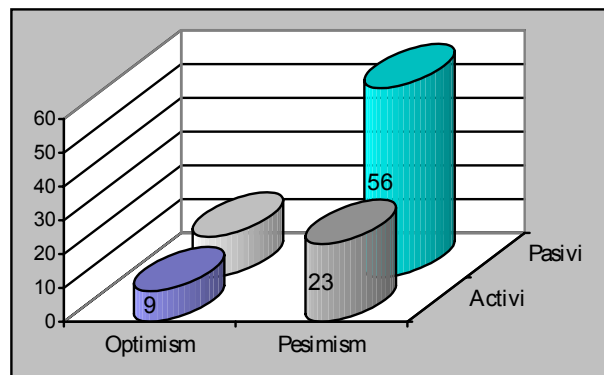


Fig. 3. Optimism fiscal și politici active

- O altă corelare, puțin mai slabă, există și cu *mărimea localității*, dar numai în cazul localităților urbane. Astfel, în timp ce mărimea unei comune rurale nu este semnificativă, există o tendință clară ca orașele mai mari să aibă mai multe politici active și așteptări bugetare mai mari (Fig. 4).

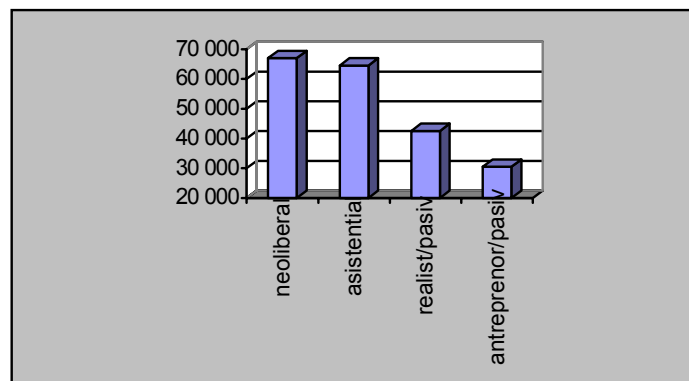


Fig. 4. Mărimea medie a localităților urbane și strategiile



### **Concluzii:**

- *Opțiunile ideologice* nu sunt relevante pentru explicarea inițierii politicilor la nivel local, dar acest lucru nu trebuie considerat surprinzător. Mulți cercetători au remarcat că politica este la acest nivel mai puțin partizană și mai atașată interesului personal față de nivelul național, nu numai în cazul SUA dar și în cel al Europei continentale. (Ashford, 1990; Dente, 1990; Becker, 1990).
- *Efectul de cohortă* este de asemenea puțin important. Factori precum vârsta, educația sau experiența unui mandat anterior par să nu crească competențele și capacitățile primarilor de a-și valorifica resursele.
- Nici *regiunea* sau *mediul extern* (urban/rural) nu influențează alegerea politicilor, ceea ce contrazice intuiția comună după care, anumite regiuni istorice mai puțin dezvoltate sau cele care traversează o perioadă de recesiune economică specifică tranziției, sunt mai tentate de a se lăsa în voia unei culturi a disperării și a dependenței. Mai mult, primarii din zonele rurale par cel puțin la fel de activi și realiști ca și media. Singura influență a mediului se manifestă în cazul categoriei urbane, acolo unde orașele mai mari sunt mai înclinate să promoveze politici locale active. Condițiile externe afectează în cel mai înalt grad orașele de mici dimensiuni. Aflate într-un proces de restructurare economică, acestea se confruntă cu o creștere dramatică a șomajului după închiderea pușinelor lor unități industriale în condițiile în care colectarea impozitelor și acordarea ajutoarelor sociale au fost descentralizate<sup>1</sup>.
- Concluzionând cele de mai sus, trebuie să subliniem faptul că activismul este într-o anumită măsură subestimat în Fig. 2 dacă ținem cont că orașele mari apelează mai des la politici active. Chiar dacă numai 5% din comunități au primari neoliberali, ei conduc orașe mari, astfel încât proporțional un număr mai mare de oameni sunt afectați de politici neoliberale. Același argument funcționează și în

---

<sup>1</sup> Locurile de muncă au devenit foarte importante pentru primari în noul cadru legislativ de vreme ce 40% din impozitul pe venitul personal merge către bugetul local.

cazul asistențialismului. Nu ne înșelăm dacă spunem că, luând în considerare mărimea localității, cifrele prezentate în Fig. 2 ar trebui să fie mărite de două-trei ori. O estimare generală ne indică faptul că în medie 40% din cetățenii României au votat primari adepți ai politicilor active<sup>2</sup>.

- Cel mai bun predictor pentru strategiile primăriilor este *optimismul fiscal*, însă sursa acestuia este foarte dificil de urmărit. După cum am arătat mai sus, acesta nu are nimic în comun cu vârsta, educația sau experiența anterioară a primarilor la fel cum nu are nimic în comun nici cu mediul socio-economic, regiunea istorică sau afilierea politică. Este un predictor bun al alegerii unei politici active sau pasive adică al bazării pe propriile fonduri. Optimismul fiscal, așa cum l-am definit pornind de la chestionar, este deci un element care modelează politicile locale față de resurse. Așteptările primarilor, rezonabile sau nu, au contribuit la cristalizarea acestui mod de a privi lucrurile. Simplul fapt că nu există o corelație cu regiunea sau mediul socio-economic ne indică faptul că, cel puțin în anumite cazuri, așteptările lor sunt foarte departe de realitate.

## 2. Inovația instituțională

Am construit un indicator sintetic pentru a măsura deschiderea instituțională și schimbarea pornind de la următoarele întrebări:

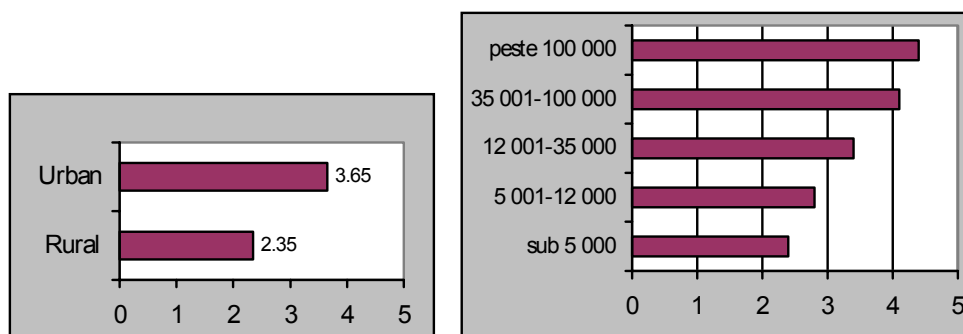
- (a) Există forme de cooperare inițiate/continuate de administrația dumneavoastră cu alte unități teritoriale din România?
- (b) Au fost necesare schimbări structurale (de ex. crearea/desființarea unor departamente) în instituția pe care o conduceți, de la preluarea mandatului?
- (c) Există activități ce sunt realizate împreună cu parteneri privați?
- (d) De când ați preluat mandatul, s-au introdus taxe și impozite specifice localității dumneavoastră?

---

<sup>2</sup> Sau chiar mai mult dacă tendința este una reală și este luat în considerație și orașul București.

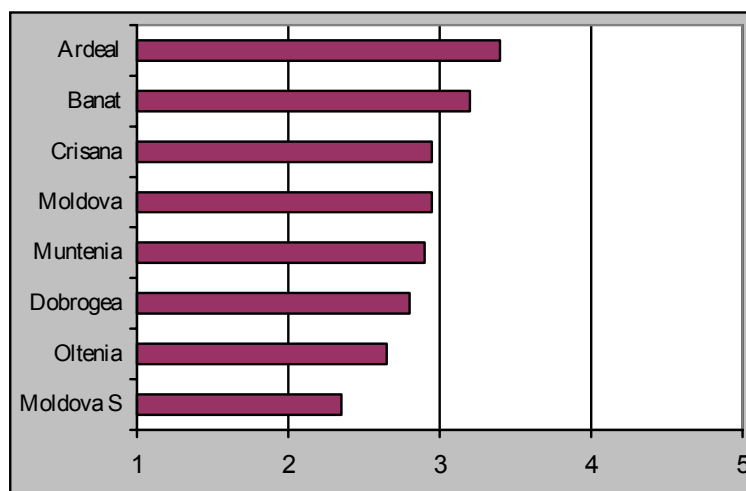
(e) Există o condiționare (de ex. prestarea unui nr. de ore de muncă în folosul comunității) pentru persoanele care primesc aprobarea pentru cererile de ajutor social?

Răspunsurile afirmative la aceste întrebări sunt considerate semne ale activismului instituțional și ale inovării. Indicatorul variază între 0 (cel mai slab) și 5 (cel mai puternic); am descoperit că el corelează cu mediul, regiunea și experiența anterioară a primarilor. Inovația instituțională depinde în mod semnificativ de mărimea și tipul localității, orașele mai mari înregistrând scoruri mai ridicate (Fig. 5).



**Fig. 5. Inovația instituțională și mediul**  
(urban/rural, mărime)

Regiunile istorice funcționează de asemenea ca un predictor al inovației instituționale (Fig. 6), dar numai în trei cazuri: Moldova Sud (2.35) pe de o parte, Ardeal (3.4) și Banat (3.2) pe de alta. Celelalte cinci regiuni sunt grupate în jurul mediei de 2,95, fără a exista diferențe semnificative între ele.



### Fig. 6. Inovația instituțională și regiunile istorice

Efectul lipsei de experiență este cel mai puțin important, primarii aflați la cel de-al doilea mandat fiind ceva mai inovatori (3,15 respectiv 2,85). Dar semnificația acestei corelații este chestionabilă de vreme ce două din cele cinci întrebări ridică probleme de interpretare : ‘De la preluarea mandatului ...’ ar putea însemna pentru primarii care au mai mult de un mandat întreaga perioadă în care s-au aflat la conducerea primăriei.

Divizând indicele inovației în părțile sale componente, descoperim că numai *trei* din cei cinci indicatori sunt de fapt importanți: (a) cooperarea cu alte unități locale, (b) schimbarea structurală internă și (e) condiționarea ajutorului social. Asocierile cu firme private (c) și introducerea unor noi taxe locale (d) nu au nici o contribuție la diferențierea între regiuni sau medii. Această observație întărește rezultatul de la paragraful 1. Am arătat acolo că activismul bugetar este răspândit în egală măsură între regiuni și tipuri de medii (urban/rural) și nu depinde de afilierea ideologică sau experiența primarilor.

Prin urmare este posibil ca măsurătoarea noastră să fie rafinată prin crearea unui nou indicator al activismului instituțional ‘pur’, numai cu ajutorul răspunsurilor la întrebările (a), (b) și (e). Este limpede că acesta ar face ca aceste corelații să fie și mai puternice.

### Concluzii:

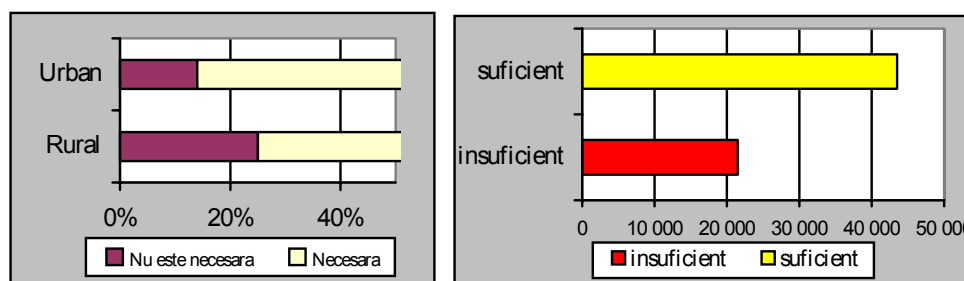
- Rezumând cele de mai sus se poate spune că primăriile din mediul *urban* își modifică mai des propria structură și cooperează mai mult între ele. Cu cât un oraș este mai *mare*, cu atât numărul acestui gen de acțiuni crește. Acest lucru nu trebuie să ne mire dacă avem în vedere faptul că și mărimea primăriilor este alta și există, poate, o mai mare dorință pentru reformă instituțională și creștere a eficienței.
- Regiunile istorice influențează procesul de reformă instituțională și cooperarea, Ardealul și Banatul fiind regiunile care înregistrează cele mai mari procente. În primul caz ar putea fi o obișnuință pentru cooperarea inter-municipală care este susținută de numărul mare de primării conduse de reprezentanți ai UDMR. Acest

partid etnic a creat un forum în care fiecare primar sau consilier local este automat înscris. Totuși este improbabil ca aceasta să explice în întregime procentul ridicat înregistrat de Ardeal<sup>3</sup>, și cu atât mai puțin pe cel din Banat, acolo unde proporția cetățenilor de etnie maghiară este mai mică. Putem presupune că există o anumită *cultură politică regională*, indiferent de originea sa istorică, prin care administrația locală ajunge mai activă și mai permeabilă la ideea de reformă.

- Fără îndoială, este important de remarcat că acest plus de activism sau reformism se manifestă numai în privința schimbărilor instituționale și a cooperărilor cu alte instituții. Dar când ajungem la inovații bugetare sau la reforma fiscală, după cum am văzut în primul paragraf sau în prezentarea itemilor (c) și (d), cultura politică regională nu mai are prea mare influență.

### 3. Privatizarea serviciilor publice

Chiar dacă este o parte a reformei instituționale a administrației locale, privatizarea serviciilor publice locale ridică probleme specifice și naște diferite interpretări, fiind necesară o tratare separată a acestui subiect. Primarii au trebuit să răspundă la întrebarea dacă privatizarea este necesară și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă ceea ce a fost întreprins în această direcție până acum este sau nu suficient. Mediul și condițiile socio-economice fundamentale explică anumite diferențe în răspunsurile obținute, însă din nou cel mai bun predictor este optimismul fiscal.



<sup>3</sup> Cu atât mai mult cu cât Ardealul înregistrează cea mai mică deviație standard, ceea ce ne indică faptul că tendințele reformiste sunt distribuite uniform în teritoriu.

**Fig. 7. Privatizarea și condițiile socio-economice fundamentale**  
(urban/rural, mărime)

După cum se observă, primarii din mediul urban sunt mai tentați de a considera privatizarea un lucru necesar, ceea ce este normal de vreme ce comunele rurale au mult mai puține lucruri care ar putea fi privatizate. Din această perspectivă este surprinzător că diferența înregistrată nu este chiar mai mare. Este posibil ca primarii din mediul rural să fi avut în vedere nu numai propria lor localitate că și ideea de privatizare în general – caz în care aflăm la fel de mult despre atitudinea lor. Mărimea orașului corelează negativ cu disponibilitatea de a privatiza serviciile locale. Se pare că primarii orașelor mici resimt mult mai puternic aceste servicii ca pe o povară și doresc mult mai mult să scape de responsabilitatea lor. Vom reveni la această problemă mai jos.

Între regiuni, singura tendință evidentă de a considera privatizarea mai puțin necesară se înregistrează în cazul Moldovei-Sud și al Dobrogei. În alte regiuni, de exemplu în Ardeal, privatizarea este considerată necesară în timp ce primarii din Banat o consideră insuficient realizată (Fig. 8). În general, totuși, mai mult de jumătate din primarii chestionați consideră că mai sunt încă multe lucruri de realizat în vederea privatizării serviciilor publice locale.

Optimismul fiscal este un indicator semnificativ al acceptării sau respingerii privatizării (Fig. 9). Cu cât primarii sunt mai optimiști cu atât ei sunt mai puțin interesați de grăbirea procesului de privatizare de la nivel local în vreme ce cei care așteaptă foarte puțin de la noile mecanisme de alocare sunt mult mai nerăbdători în a se debarasa de o povară suplimentară.

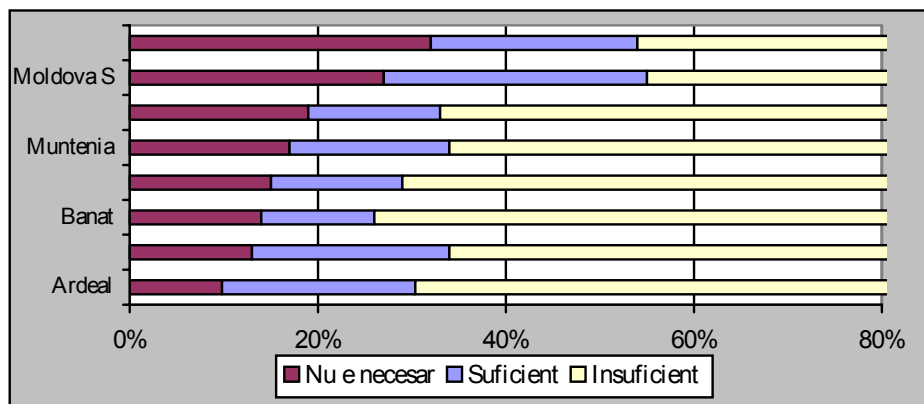


Fig. 8. Opiniile despre privatizare pe regiuni

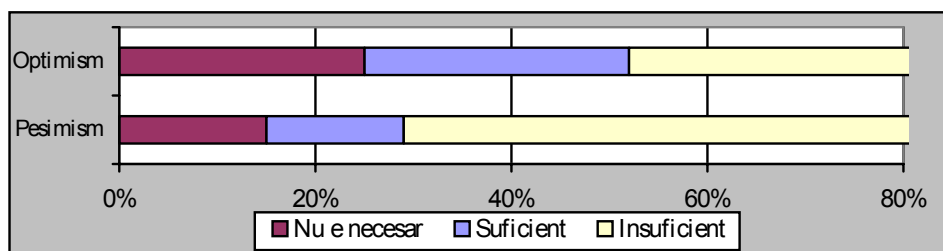


Fig. 9. Privatizarea și optimismul fiscal

### Concluzii:

- Opinia generală este aceea că privatizarea serviciilor locale este dorită și că trebuie să continue, de această părere fiind mai mult de jumătate din repondenți.
- Mediul (urban/rural) are o influență predictibilă asupra opiniilor privind privatizarea : de vreme ce primăriile din comune au mai puține lucruri care se pot privatiza, această chestiune este mai puțin arzătoare pentru ele. Pe de altă parte, primarii din orașele mai mici arată o mult mai mare dorință de a grăbi acest proces de privatizare.
- *Regiunea* determină numai într-o mică măsură atitudinea privind privatizarea: Dobrogea și Moldova Sud tind să fie mai sceptice decât media în vreme ce Banatul și Ardealul sunt mai deschise.
- *Pesimismul fiscal* și mărimea redusă a orașelor sunt cei mai buni predictorii ai unei atitudini favorabile privatizării. Este foarte posibil ca serviciile publice locale să fie o povară mult prea mare pentru bugetele reduse ale primăriilor acestor localități. Acestea sunt incapabile să le mai susțină financiar după ce subvențiile de la bugetul central au fost anulate sau pur și simplu refuză să-și mai bată capul cu companii publice care merg în pierdere și nu pot să beneficieze de pe urma economiei de scală. Pe de altă parte, orașele mari, cu o organizare mai bună și cu o structură mai complexă a unităților publice care oferă aceste servicii, tind să le privească ca pe o posibilă sursă de venit la care ei nu doresc să renunțe<sup>4</sup>. Mai

<sup>4</sup> Pentru o analiză a modului în care companiile publice pot fi folosite de primării ca o sursă de venituri extra-bugetare a se vedea Ioniță și Fartușnic, 1999.

mult, formulele pe baza cărora se alocă fondurile de ‘echilibrare’ par să favorizeze primăriile mai mari și mai bine echipate – iar aceste formule se bazează și pe cantitatea serviciilor oferite la nivel local. Este de înțeles prin urmare că unii primari nu sunt dispuși să renunțe la anumite componente ale bugetelor lor care fie reprezintă câștiguri nete, fie fac bugetul primăriei mai complex și mai puțin transparent.

- Totuși, nu toți primarii din marile orașe sunt împotriva privatizării – de fapt, așa cum se poate observa în figură, majoritatea sunt *pentru* privatizare. Mai mult, trebuie să subliniem concluzia la care am ajuns mai sus după care variabila reziduală numită optimism fiscal nu este asociată cu factori contextuali sau alte condiții accesibile unei observații directe în studiul nostru. Într-adevăr, poate fi un factor pur subiectiv care explică modalitatea în care primarii administrază resursele locale.

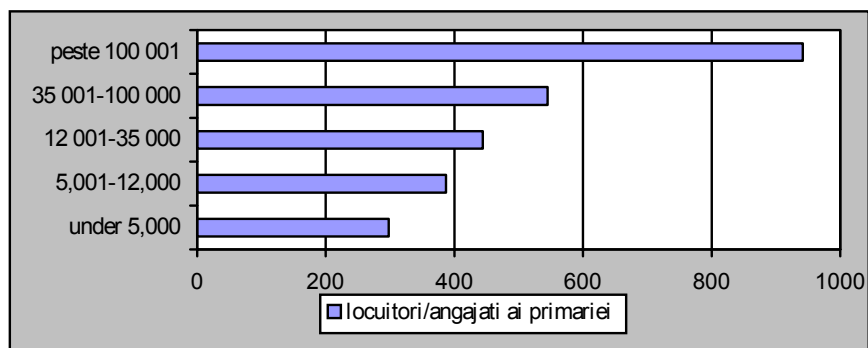
#### 4. Resursele umane

Am măsurat (a) raportul între numărul de locuitori și numărul angajaților din primărie (posturi în organigramă, indiferent dacă sunt sau nu ocupate) și (b) proporția posturilor vacante în structura primăriei.

În cazul primului indicator am identificat numai corelația pozitivă așteptată cu mărimea localității (cu cât o comunitate este mai mare cu atât există mai puțini funcționari raportați la numărul de locuitori – vezi Fig. 10), cu o medie națională de aproximativ 400 (365 pentru rural și, respectiv, 445 pentru urban). Nici una din celelalte variabile privind contextul, afilierea politică, generația sau optimismul fiscal nu introduce vreo variație în acest model.

---

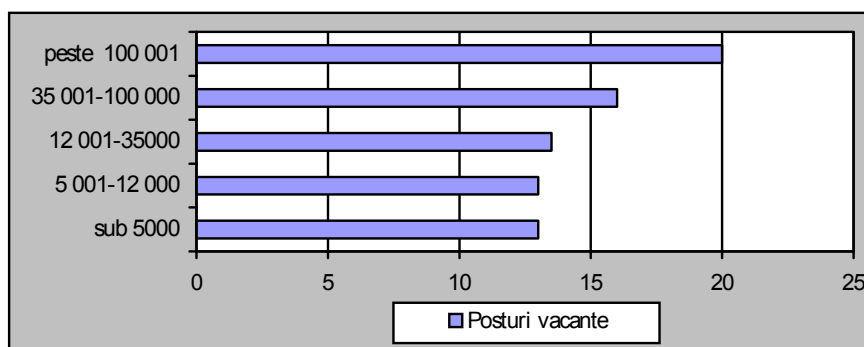




**Fig. 10. Raportul locuitori/angajați ai Primăriei, după mărimea localității**

Rezultatul este în sine remarcabil, arătând că dincolo de constrângerile bugetare așteptate sau de apartenența politică, administrația locală este puțin dispusă să disponibilizeze personal. Acest lucru este valabil chiar dacă ținem cont de definiția dată activismului instituțional definit în sub-capitolul 2: chiar și primarii care au întreprins acțiuni de schimbare structurală a instituției pe care o conduc par să fi găsit o cale de a realiza acest lucru fără a da afară din angajați. Această concluzie trebuie să fie nuanțată în cazul orașelor mari, aici numărul cazurilor fiind mai mic și deviația standard mai mare. Este posibil ca primarii acestor orașe să-și fi restructurat și personalul iar sarcinile anumitor departamente să fie îndeplinite de un număr mai redus de angajați.

Al doilea indicator arată că proporția locurilor vacante este aproximativ aceeași în toate regiunile, în toate tipurile de condiții socio-economice sau așteptări bugetare (12-16%). Ea este ușor mai ridicată în cazul administrațiilor locale ale orașelor mari, lucru explicabil dacă ținem cont de nivelul de salarizare și de ofertele superioare existente pe piața muncii (Fig. 11). O excepție de la această situație este Dobrogea, ce înregistrează în medie 24%.



### Fig. 11. Posturile vacante în administrația locală (%)

Se pare că marile municipii împreună cu câteva localități din Dobrogea se confruntă cu dificultăți destul de mari în a-și angaja personal calificat. Explicațiile pot fi diferite: existența unor alternative în cazul primelor, izolare și condiții de viață deosebit de grele în cazul al doilea ( un posibil 'efect Delta Dunării'). Toate acestea nu sunt însă decât suptozii. Ceea ce este limpede este faptul că reducerea posturilor în administrația locală este ultimul lucru pe care primarii l-ar dori, chiar în condițiile în care se confruntă cu grave crize financiare.

#### 5. Eficiență în funcționare și comunicare

Am folosit un sistem de notare a procesului bugetar pentru a măsura cât de eficient își îndeplinește o primărie responsabilitățile și cât de eficient comunică cetățenilor rezultatele activității ei. Mai precis, indicatorul folosit agregă răspunsurile pozitive înregistrate la următoarele trei întrebări, variind între 0 (eficiență redusă) și 3 (eficiență ridicată):

- Până în momentul de față s-a publicat/afișat execuția bugetară pe 1998?
- Consiliul local a aprobat până în acest moment bugetul local pe 1999?
- Până în momentul de față s-a prezentat Consiliului local execuția bugetară pe 1998?

Îndeplinirea acestor trei cerințe nu este foarte dificilă: aplicarea chestionarului realizându-se în intervalul mai-iunie, la multe săptămâni după ce procesul bugetar ar fi trebuit să fie terminat, răspunsul la aceste trei întrebări ar fi trebuit să fie da. Într-adevăr mai mult de 70% din primării au răspuns astfel dar chiar excepțiile de la regulă sunt importante aici. Acestea sunt explicate de numai doi factori: *mărimea* localităților urbane (Fig. 12) și *regiunea* (Fig. 13).

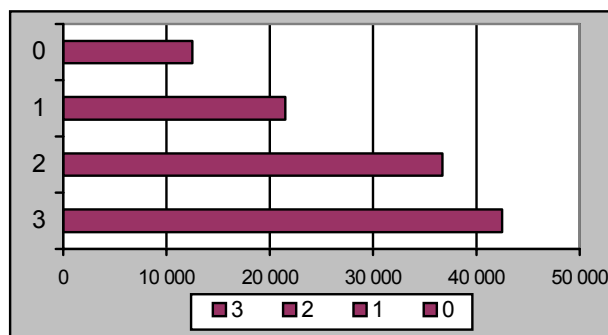


Fig. 12. Scorurile înregistrate în execuția bugetară și mărimea orașului

Surprinzător, comunele nu înregistrează rezultate mai slabe decât orașele, scorurile medii înregistrate de cele două tipuri de localități fiind, în general, aceleași. Nici mărimea localităților rurale nu este foarte importantă. Numai în cazul localităților urbane acest lucru este important: orașele mai mici par să aibă cele mai mari probleme în execuția bugetară și comunicarea rezultatelor acestora.

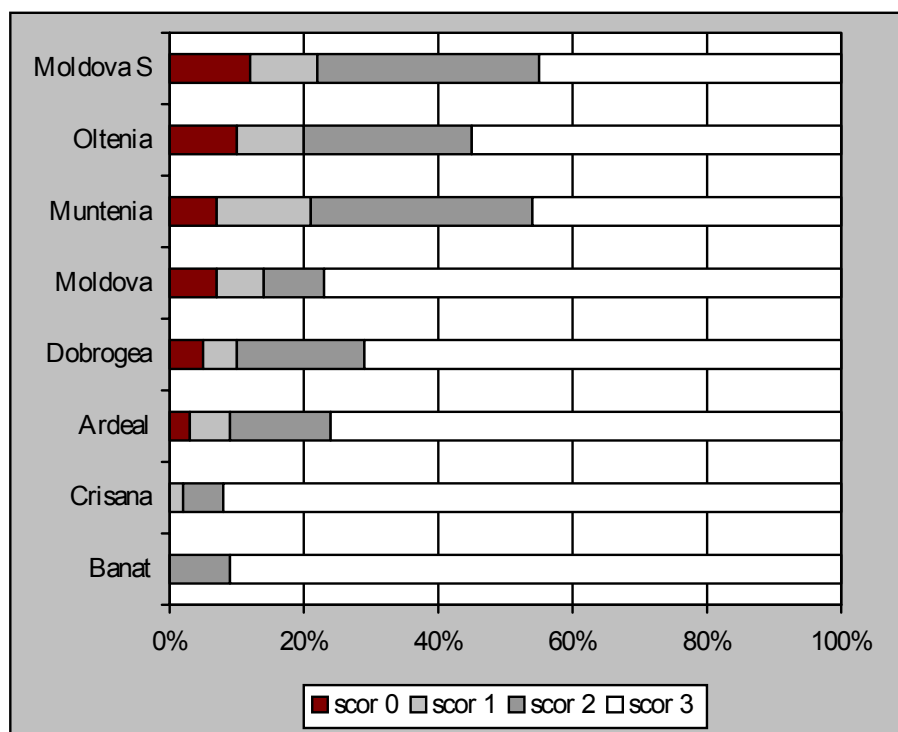


Fig. 13. Scorurile înregistrate în execuția bugetară pe regiuni

Cultura instituțională pare a fi un predictor destul de bun pentru această măsură a performanței instituționale, confirmând un foarte cunoscut clișeu: Banatul și Transilvania înregistrează punctaje mari, în vreme ce o parte din sudul Vechiului Regat înregistrează cele mai slabe rezultate.

Un al doilea indicator al eficienței comunicării instituționale poate fi obținut prin simpla înregistrare a modului în care subiecții cercetării au răspuns la solicitarea noastră<sup>5</sup>: după prima rundă; după a doua cerere ; deloc. Și în acest caz, principalul factor explicativ este cultura politică regională (Fig. 14).

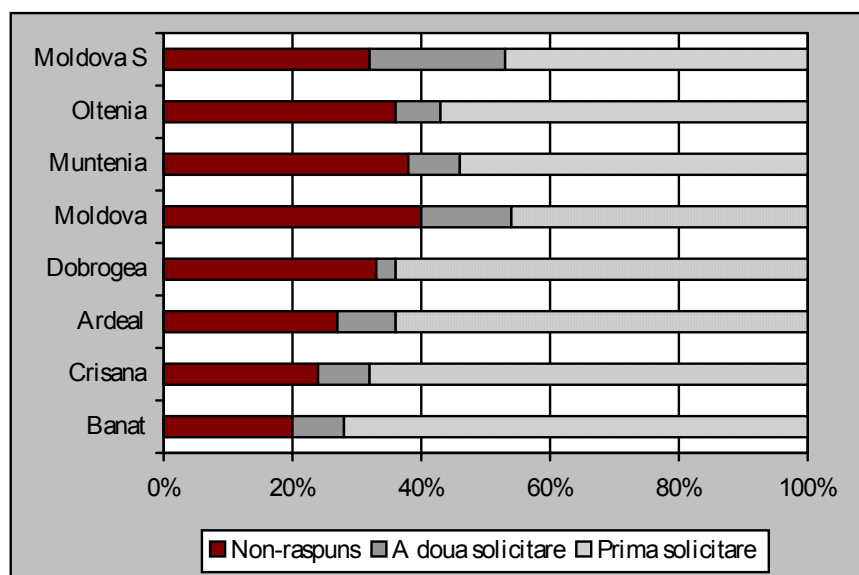
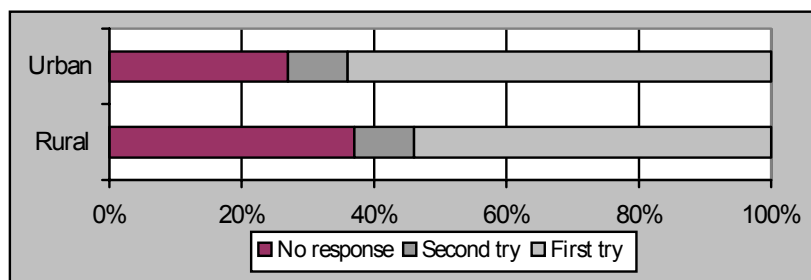


Fig. 14. Eficiența comunicării și regiunea

Banatul și Transilvania (plus Dobrogea de această dată) au punctaje mai bune decât media. În rest, majoritatea a primarilor fie nu au răspuns deloc, fie au făcut-o numai după a doua solicitare.

Din nou există o corelație slabă cu tipurile de medii, primarii din zonele rurale având punctaje mai mici în cazul indicatorului privind comunicarea (Fig. 15).

<sup>5</sup> Chestionarul a fost auto-administrat, fiind expediat prin poștă, însoțit de un plic timbrat. Singurele motive pentru non-răspuns sunt considerarea cercetării ca puțin importantă sau amânarea completării lui până când chestionarul se rătăcește.



**Fig. 15. Eficiența comunicării și tipul de mediu**

Rezultatele prezentate în Fig.14 și 15 pot ridica problema selecției adverse. Cu alte cuvinte, cei care au cele mai slabe performanțe în comunicare (și deci nu răspund) ar putea avea rezultate mai modeste decât media regiunii sau a mediului și chiar și în cazul altor dimensiuni- inovației instituționale (2), privatizare (3) sau eficiență în execuția bugetară (5). Totuși este puțin probabil ca această auto-selecție să invalideze rezultatele obținute până acum. Dimpotrivă, acesta le întărește regiunile cu cele mai multe răspunsuri având cele mai mari scoruri și la ceilalți indicatori analizați. “Primarii-tăcuți cu performanțe modeste” sunt mai numeroși în regiunile care înregistrează performanțe modeste, astfel încât înregistrarea lor nu ar fi condus decât la o creștere a diferențelor observate între regiuni. Același raționament este valabil și în cazul auto-selecției urban-rural.

## 6. Atitudinea față de corupție

Primarii au fost întrebați (a) dacă cred că există funcționari corupți în instituția pe care o conduc și (b) dacă au existat cazuri de corupție descoperite și au fost luate măsuri împotriva persoanelor descoperite a fi vinovate. Rezultatele obținute sunt scoruri între 0 (nu există cazuri de corupție, nu există măsuri luate) și 2 (există cazuri de corupție, unele au fost făcute publice și vinovații au fost pedepsiți)

Pentru cazurile în care nu s-a semnalat existența nici unui caz de corupție există două interpretări alternative:

- (i) *Nu există corupție* în respectiva instituție. Dacă răspunsurile obținute sunt luate ca atare, trebuie atunci explicat ce face ca anumite primării să fie mai corupte (sau mai puțin corupte) decât altele. Singurele explicații plauzibile ar fi legate de condițiile externe (orașele mai mari cu bugete pe măsură crează condiții mult mai favorabile pentru fraudă, un mai bun anonim și o mai mare cerere pentru *servicii corupte* din partea clienților) sau cultura instituțională regională (prin tradiție, anumite regiuni sunt *mai corupte* decât altele).
- (ii) Repondenții nu recunosc că această problemă există. Această a doua interpretare privește răspunsurile afirmative ca un semnal al faptului că, din diferite motive, anumiți repondenți sunt mai înclinați decât alții să dezvăluie și să lupte împotriva corupției din instituțiile lor. Această atitudine trebuie să fie explicată.

Prima interpretare pare să fie validată într-o anumită măsură de rezultatele noastre. Corupția este mai frecvent semnalată în primăriile din orașele mari (Fig. 16). Aproape 75% din primarii orașelor cu mai mult de 100.000 de locuitori sunt dornici să lupte cu această problemă, și 25% din orașele cu mai mult de 35.000 au făcut publice și au luat măsuri punitive împotriva funcționarilor corupți.

Totuși nu se poate vorbi de *un efect regional*, ceea ce contrastează cu opinia larg împărtășită după care Nordul și Vestul României sunt ‘instituțional mai curate’ decât altele.

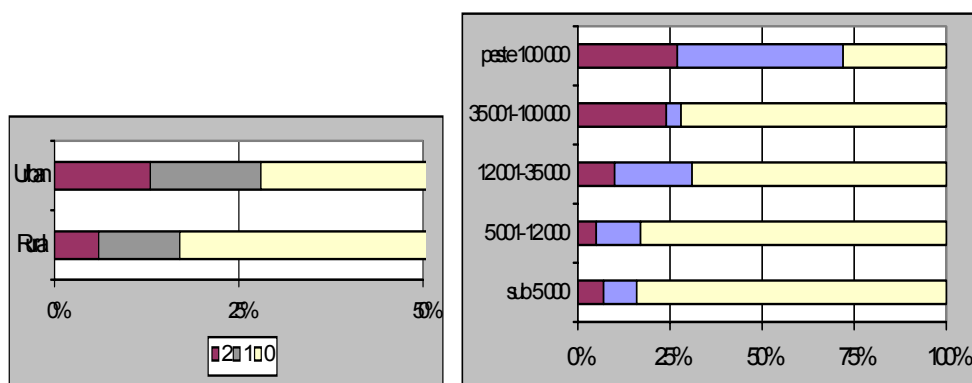
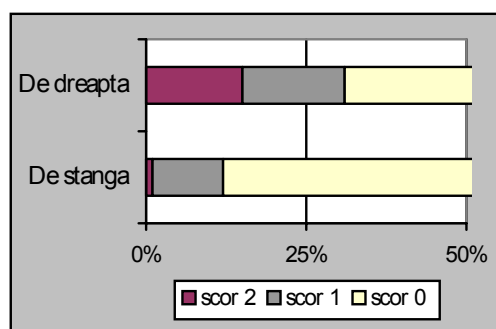


Fig. 16. Tipul de localitate și corupția

A doua interpretare este de asemenea sprijinită de date. Există o corelație semnificativă între numărul de cazuri raportate și *afilierea politică*: primarii de dreapta raportează cazurile de corupție mai des (Fig. 17). Aceasta înseamnă, conform ipotezei noastre, că sunt mai puțin toleranți față de aceasta. Este puțin probabil ca apartenența la un partid să fie cauza corupției semnalate în instituțiile lor. Mai degrabă, corupția, care este adânc înrădăcinată în cultura instituțională a administrației locale, există înaintea preluării mandatului de către primari, fiind astfel independentă de ideologia politică. Dacă nu există o relație cauzală directă, diferența observată derivă din disponibilitatea primarilor de a admite existența fenomenului. Cu atât mai mult cu cât un primar care s-a implicat efectiv în demascarea și pedepsirea cazurilor de corupție în timpul mandatului său, provocând o cauză negativă (micșorând semnificativ probabilitatea ca aceste cazuri să apară) ar fi prezentat cazurile în ancheta noastră. Până la urmă și aceasta este un semn al succesului activității unui primar. În concluzie, nu am găsit o altă explicație pentru corelația prezentată în Fig.17 în afară de atitudinea mai puțin tolerantă față de corupție a primarilor din partidele de dreapta.



**Fig. 17. Ideologia și lupta împotriva corupției**

Este dificil de separat între cele două tipuri de explicații de vreme ce partidele de dreapta tind și ele să aibă mai mulți primari în zona urbană decât în cea rurală. Eșantionul nostru nu a permis o bună analiză a efectului ideologiei controlând tipul și mărimea localității. Oricum Fig. 16 și 17 arată că intoleranța corupției corelează mai puternic cu ideologia decât cu mediul (urban/rural), ceea ce sugerează că prima poate fi un factor explicativ mai bun.

## CONCLUZII

Următorul tabel sintetizează punctele discutate mai sus:

	Condiții		Partid	Regiune	Cohortă	Optimism fiscal
	Mărime	Urban/rural				
1. Strategiile	↑					↑↑
2. Inovația instituțională	↑	↑		↑		
3. Privatizarea	↓	↑		↑		↓
4. Resurse umane	↑					
5. Eficiența, comunicare	↑			↑↑		
6. Corupție	↑	↑				
			↑↑			

↑ corelație;    ↑↑ corelație puternică;    ↓↓ corelație negativă puternică

- După cum se observă, *efectul de cohortă* trebuie respins în cazul tuturor dimensiunilor avute în vedere. Primarii mai tineri sau mai bine educați nu se comportă diferit în cazul managementului resurselor, inovației instituționale, eficiență sau buna comunicare. La fel de puțin importantă este și experiența unui mandat anterior. Pentru susținătorii optimiști ai schimbului de generații această concluzie este una de rău augur, ea arătând că alți factori trebuie avuți în vedere, în afara celor care țin de caracteristicile reprezentanților politici, atunci când se imaginează o reformă adevărată a clasei politice.
- *Afilierea ideologică* a primarilor nu contează nici ea în politicile bugetare sau de privatizare, în reformă instituțională sau managementul resurselor umane. Astfel se confirmă teoria după care politica locală este mai puțin ideologizată decât cea națională. Singurul caz în care afilierea politică contează este cel al corupției, primarii de dreapta părând mult mai puțini dispuși să o tolereze. Rezultatele noastre sprijină ideea după care în țările cu clivaje politice neclare, cum e și cazul României, politicile locale nu sunt influențate de ideologie. (Swianiewicz et al,1996; Robinson,1963).



- Regiunea, aproximând cultura politică, explică destul de bine dimensiunea ‘soft’ a inovației instituționale și eficiența în funcționare și comunicare. Transilvania și Banatul înregistrează scoruri ridicate în cazul tuturor acestor indicatori în vreme ce Moldova, urmate îndeaproape de Oltenia și Muntenia, înregistrează aici cele mai slabe rezultate.
- Totuși toate aceste diferențe dispar când este vorba despre partea ‘hard’ a strategiilor bugetare. Se pare că există într-adevăr o cultură instituțională în Banat și în Transilvania care permite primarilor să se organizeze mai bine, să imagineze proceduri mai eficiente și să aibă strategii de comunicare mai bune; dar acest lucru nu-i face mai fie la fel de eficienți și în cazul administrării resurselor. În mod surprinzător, cazurile de corupție nu sunt mai puțin frecvente în aceste regiuni.
- *Condițiile externe* sunt importante, dar în primul rând datorită mărimii localității și mai puțin a distincției urban/rural. Primarii din mediul rural înregistrează rezultate ceva mai slabe în cazul comunicării și al schimbărilor instituționale. Dar adevărata problemă pentru România o regăsim la nivelul orașelor mici: primăriile de aici sunt incapabile de a se reforma, înregistrează întârzieri în procesul de execuție bugetară și au o atitudine pasivă în chestiunile legate de resursele financiare. În acest caz, mai mult decât în multe localități din mediul rural, există o disproporție reală între necesități și mijloace, în condițiile în care continuarea procesului de descentralizare nu poate decât înrăutăți această situație. Dorința expresă a primarilor acestor localități de a privatiza serviciile publice locale este de fapt o încercare disperată de a scăpa de o povară și mai puțin o politică activă de restructurare și creștere a veniturilor. Singurele probleme identificate în cazul orașelor mari sunt corupția – determinată, credem, de oportunitățile mai numeroase și de mizele mai mari existente aici – și lipsa de personal calificat. În cazul din urmă, unul din principalele motive este existența unor alternative de angajare mai bune pe piața muncii.
- *Optimismul fiscal* este un factor explicativ ad-hoc, identificat în timpul cercetării. Este posibil să depindă mai mult de ‘condițiile percepute’ decât de condițiile reale în care primăriile trebuie să funcționeze după aplicarea noilor legi ale bugetelor locale. Dacă lucrurile stau așa, efectul său poate să dispară odată cu acumularea

experienței, primarii adaptându-și așteptările la condițiile fiscale reale. Dar acest lucru este o dovadă și a talentului și capacității unei persoane de a face față unei situații noi, caz în care dăm chiar peste unul din lucrurile pe care le urmăream. Nu există o corelație cu datele demografice, afilierea politică a primarilor sau cu condițiile economice, fiind distribuit relativ uniform în teritoriu. Influențează însă pozitiv activismul în politicile bugetare, conducând astfel la concluzia optimistă că strategiile ameliorative și creșterea performanței este posibilă în ciuda condițiilor externe<sup>6</sup>. În fine, corelează negativ cu deschiderea către privatizarea serviciilor publice locale, ceea ce dovedește că acestea sunt văzute în continuare ca o sursă de venituri.

#### BIBLIOGRAFIE

- ALIGICA, D. și S. Ionita, 1998. *Adevăratul Parlament al României: opinii economice în Camera Deputaților*. Seria rapoarte de politici publice nr.4, Societatea Academică din România (SAR), București.
- ALMOND, G. și S. Verba, 1963. *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*.
- ASHFORD, D.E. et al., 1990. 'The Professional Manager in American Local Services', *International Review of Comparative Public Policy*, vol. 2.
- BATLEY, R., și G. Stokes (eds), 1991. *Local Government in Europe: Trends and Developments*. MacMillan, London.
- BIRD, R., R. Ebel și Ch. Wallich, 1995. *Decentralization of the Socialist State*. World Bank, Washington DC.
- DENTE, B., 1990. 'Partisan Politics and Bureaucracy in Italian Local Social Policy', *International Review of Comparative Public Policy*, vol. 2.
- INGLEHART, R., 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Public*, Princeton University Press.

---

<sup>6</sup> Pentru rolul factorului uman și importanța competenței birocratice în activitatea primăriilor, vezi ediția specială a *International Review of Comparative Public Policy*, vol.2, 1990.

- IONITA, S. și C. Fartușnic, 1999. *Adevărul despre bugetele locale: venituri extra-bugetare ale primăriilor din România* (studiu de caz). Seria rapoarte de politici publice nr.14, Societatea Academică din România (SAR), București.
- MANOR, J., 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization. Direction in Development Studies*, The World Bank, Washington DC.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. și S. Ionita, 1998. *Performanțe instituționale în administrația publică locală: studiu comparativ*. Seria rapoarte de politici publice nr.5, Societatea Academică din România (SAR), București.
- NORTH, D., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- PUTNAM, R., 1993. *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- ROBINSON, J.A., 1963. 'Interparty Competition, Economic Variables and Welfare Politics in the American States'. *Journal of Politics* (May).
- SWIANIEWICZ, P., G. Blaas, M. Illner și G. Peteri, 1996. "Policies: Privatizing, Defending the Local Welfare State, or Wishful Thinking?", in Baldersheim et al., *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*, Westview Pres, Oxford, UK.