



Consolidarea transparenței în instituții ale administrației publice locale județene

Raport de cercetare

Kvantum Research SRL, Cluj-Napoca

noiembrie 2009

Publicație elaborată în cadrul proiectului *Consolidarea transparenței în instituții ale administrației publice locale județene*, proiect finanțat printr-un grant al Guvernului României, Agenția pentru Strategii Guvernamentale, programul *România Transparentă*.



Guvernul României
Agenția pentru
Strategii Guvernamentale



Acest document nu exprimă poziții oficiale ale Guvernului României sau ale Agenției pentru Strategii Guvernamentale. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații revine Centrului pentru Politici Publice și SC Kvantum Research SRL.

Echipa:

Suciu Ana Maria

Pop Daniel

Kiss Tamás

Barna Gergő

© 2009 Centrul pentru Politici Publice

B-dul 21 Decembrie 1989, Nr. 108/22, Cluj-Napoca

Cuprins

Cadrul, scopul și metodologia cercetării	5
Cadrul proiectului	5
Tematica și scopul cercetării	5
Metodologia cercetării	6
Depunerea rapoartelor în funcție de regiune, sex și apartenența de partid	14
Concluzii	18
Analiza rapoartelor depuse	20
Caracteristici generale	20
Aspecte formale ale îndeplinirii mandatului.....	22
Reprezentarea internă a Consiliului Județean	23
Reprezentarea externă a Consiliului Județean	25
Implicare în comunitate.....	26
Politici publice	27
Aspecte simbolice.....	29
Relația cu executivul	30
Concluzii și recomandări	30

Cadrul, scopul și metodologia cercetării

Cadrul proiectului

Proiectul *Consolidarea transparenței în instituții ale administrației publice locale județene*, finanțat printr-un grant al Guvernului României (Agenția pentru Strategii Guvernamentale), a fost realizat de către **Centrul pentru Politici Publice**, iar firma **Kvantum Research**, o firmă specializată în cercetări sociale, a fost responsabilă pentru partea de cercetare a proiectului, care s-a constituit de fapt într-o analiză de conținut a rapoartelor anuale depuse de consilierii județeni.

Tematica și scopul cercetării

Scopul practic al proiectului a fost creșterea transparenței privind funcționarea administrației publice județene din România și activitatea aleșilor județeni. Transparența și vizibilitatea funcționării Consiliilor Județene, conform legii 544 din 2001 privind accesul la informații de interes public, este asigurată, printre altele, prin publicarea regulată a rapoartelor de activitate ale consilierilor, a cadrului executiv și a instituțiilor subordonate acestor administrații județene. Așadar, obiectivul cercetării a fost acela de a evalua gradul de conformare al consilierilor județeni cu obligativitatea elaborării unor rapoarte de activitate anuală. Dintr-un motiv practic și tehnic, ne-am concentrat strict asupra rapoartelor consilierilor județeni și am exclus rapoartele președinților și cele ale vice-președinților, respectiv rapoartele instituționale ale instituțiilor subordonate. Pe de o parte, motivul tehnic a fost dat de faptul că rapoartele instituționale și ale președinților de Consilii Județene diferă prea mult unele de altele ca să permită analiza conform unei metode standardizate. Pe de altă parte, am intenționat să concentrăm analiza asupra persoanelor aflate la același nivel al administrației locale, pentru a exclude capacitatea administrativă ca factor explicativ al diferențelor identificate în calitatea rapoartelor.

Conform scopului nostru de politică publică (contribuția la îmbunătățirea calității rapoartelor), am stabilit mai multe obiective specifice concrete care conduc la atingerea nivelului de calitate dorit:

(1) După realizarea analizei privind calitatea rapoartelor, am prezentat și am dezbătut rezultatele la un curs de formare pentru funcționari publici responsabili cu aplicarea legii 544 din 2001 din Consiliile Județene (23

octombrie 2009), respectiv la o dezbateră organizată pentru reprezentanții societății civile (19 noiembrie 2009). Dezbateră a avut scopul de a concretiza (pe baza rezultatelor cercetării) recomandările privind îmbunătățirea calității rapoartelor.

(2) Pe lângă aceste întâlniri, transparența este mărită și prin faptul că Asociația CENPO publică rapoartele de activitate pentru primul an din mandatul 2008-2012 ale aleșilor locali din Consiliile Județene pe un singur portal web (www.cenpo.ro/rapoarte).

Grupul țintă al proiectului este format din toate cele 41 de Consilii Județene din România, iar beneficiarii direcți sunt aleșii locali, respectiv funcționarii publici din cadrul administrațiilor județene care sunt responsabili pentru aplicarea legii 544 din 2001 privind accesul la informații de interes public.

Metodologia cercetării

Colectarea datelor

Partea de cercetare a vizat o analiză exhaustivă a rapoartelor depuse de către consilierii județeni. Colectarea datelor a fost efectuată în baza legii 544 din 2001 privind accesul la informații de interes public. Acest lucru a însemnat de fapt depunerea de solicitări de informații de interes public la Consiliile Județene pentru a ne pune la dispoziție rapoartele. Conform prevederilor legale, Consiliile Județene au obligația de a răspunde la cererea depusă într-un termen de maxim 30 de zile.

Obiectivul analizei

În afara colectării datelor, am elaborat o metodologie de analiză și de evaluare a rapoartelor depuse de aleșii locali. Ca aspect tematic, ne-am concentrat asupra anumitor probleme:

(1) Cum percep aleșii locali obligația de a informa cetățenii privind activitatea lor. Acest lucru este indicat: (a) pe de o parte, de măsura în care ei sunt dispuși să elaboreze și să prezinte rapoarte de activitate, (b) iar pe de altă parte, de conținutul informațional al rapoartelor depuse. Cu alte cuvinte, întrebarea noastră a vizat măsura în care consilierii depun rapoartele și dacă rapoartele depuse conțin într-adevăr date relevante privind funcționarea administrației locale sau numai informații minimale, care de fapt nu informează cetățeanul despre procesul de guvernare locală.

Metodologia prelucrării datelor

În primul rând, am analizat gradul de conformare cu obligativitatea elaborării rapoartelor de activitate prin cuantificarea numărului de rapoarte de activitate, respectiv prin evaluarea măsurii în care există diferențe între consiliile județene, din această perspectivă. În al doilea rând, am analizat conținutul rapoartelor conform metodologiei de lucru dezvoltate de experții CENPO și prezentat în lucrarea intitulată *Studiu de politici privind informarea cetățenilor despre activitatea aleșilor locali* (Stănuș, Cristina, Suci, Ana Maria, Pop, Daniel, 2009). Aici ne-am concentrat pe aspectele cuantificabile și standard ale rapoartelor. Am creat o bază de date în SPSS (un soft folosit în domeniul cercetării sociale) în care am introdus datele referitoare la rapoarte pe 8 dimensiuni prestabilite:

1. **Caracteristicile generale** ale rapoartelor. Care este perioada la care rapoartele se referă (an calendaristic sau an de mandat etc.)? Câte pagini are raportul? Are sau nu are raportul număr de înregistrare?
2. Datele referitoare la **îndeplinirea mandatului, la aspecte formale**, vizează măsura în care consilierul menționează (menționează cu detalii) că a participat la ședințele Consiliului Județean, la ședințele comisiilor de specialitate din cadrul Consiliului Județean, dacă își detaliază activitatea privind audiențele, respectiv întâlnirile cu cetățenii.
3. Datele referitoare la **aspecte legate de reprezentarea internă a Consiliului Județean** vizează măsura în care aleșii locali menționează faptul că sunt membri (reprezentanți CJ) în consilii de administrație ale companiilor locale cu capital public, ale școlilor sau spitalelor, dacă sunt reprezentanți la nivelul altor autorități publice gen ATOP (Autoritatea Teritorială de Ordine Publică), sau la comisii ale Consiliului Județean care nu se referă la licitații și au caracter nepermanent (ex: Comisia de valorificare a terenurilor din patrimoniul CJ), respectiv dacă au participat ca membri în comisii de licitație publică.
4. **Reprezentarea externă a Consiliului Județean** se referă la spațiul acordat pentru mențiuni în legătură cu participarea la diverse evenimente și întâlniri, în străinătate, suportate din fonduri publice (delegații în străinătate).
5. Prin categoria **implicare în comunitate**, am investigat relațiile cu consiliile locale (participare la ședințele consiliilor locale și la întâlnirile autorităților publice locale), respectiv relația cu ONG-uri, cu societatea civilă.

6. **Datele privind politicile publice** vizează menționarea inițiativelor de hotărâre ale Consiliului Județean propuse de către consilier, respectiv amendamente privind inițiativele altor consilieri sau interpelări la adresa executivului (președinte și aparatul CJ). Tot aici, am analizat măsura în care consilierul face referire la probleme de politică publică locală și am categorizat aceste domenii de politică publică.
7. **Aspectele simbolice** se referă la vizibilitatea consilierului în mass-media (așa cum apare acest lucru în raport), participare la evenimente gen Ziua Orașului, Festivalul Folcloric etc. Pe lângă aceste aspecte, am cercetat măsura în care consilierul menționează că este membru în asociații gen Liga Aleșilor Locali, dar și în grupuri informale precum aleșii unui partid politic dintr-un județ sau la alte asociații, fundații, grupuri.
8. **Relațiile executiv-deliberativ** se referă la mențiuni referitoare la relația cu puterea executivă la nivelul administrației județene (președinte, aparat CJ).

Populația cercetată

Populația cercetată a fost cea a consilierilor județeni (1256 de persoane). În cursul analizei, nu am elaborat vreo metodă de eșantionare, ci am încercat colectarea tuturor rapoartelor. Bineînțeles, nu am reușit să facem acest lucru, însă și faptul că mulți consilieri nu și-au depus raportul, iar unele consilii județene nu au răspuns solicitării noastre, este o informație relevantă din perspectiva transparenței consiliilor județene.

Perioada analizată

Perioada analizată a fost primul an al mandatului după 2008. Ca evoluția în timp – în ceea ce privește data depunerii rapoartelor – am făcut o comparație cu perioada 2004-2007.

Ratele de răspuns și ponderea aleșilor județeni ce și-au depus raportul

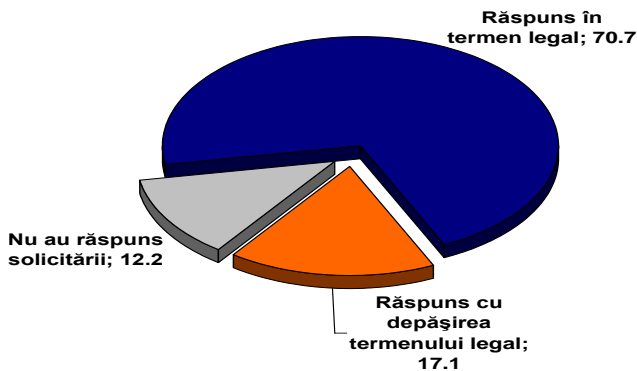
După cum am menționat anterior, rapoartele au fost colectate în urma unor solicitări depuse în baza legii 544 din 2001, consiliile județene având obligația legală de a răspunde acestor solicitări într-un termen de 30 de zile. În tabelul de mai jos, se poate observa câte județe au răspuns în termen legal, câte au depășit termenul și câte nu au răspuns deloc solicitării noastre:

Tabelul 1: Situația răspunsurilor solicitării în baza legii 544 din 2001

Situația răspunsurilor	Nr. Consilii Județene	%
Răspuns în termen legal	29	70,7
Răspuns cu depășirea termenului legal	7	17,1
Nu au răspuns solicitării	5	12,2
TOTAL	41	100,0

Din cele 41 de Consilii Județene, 29 (70,7%) au răspuns solicitării în termenul stabilit de lege, iar 7 (17,1%) au răspuns solicitării, dar au depășit termenul legal. De la cinci consilii nu am primit niciun răspuns, ceea ce înseamnă că nu avem informații privind situația rapoartelor din aceste județe. Deși în aceste cinci cazuri nu știm dacă există sau nu există rapoartele aleșilor locali, din perspectiva transparenței administrațiilor județene chiar și faptul că aceste consilii nu au răspuns solicitării este un fapt relevant. Graficul de mai jos reflectă această situație.

Graficul 1: Situația răspunsurilor solicitărilor în baza legii 544 din 2001 (procente)



Dacă detaliem situația ratei de răspuns și a rapoartelor depuse, aflăm că din 29 de consilii care au răspuns solicitării în termenul legal, doar 24 au trimis rapoartele consilierilor. În trei cazuri, au fost depuse doar rapoartele instituțiilor subordonate Consiliului Județean, iar în trei cazuri nu au existat rapoarte. Cele șapte județe care ne-au răspuns, însă, au depășit termenul legal, dar în cele din urmă ne-au trimis rapoartele existente.

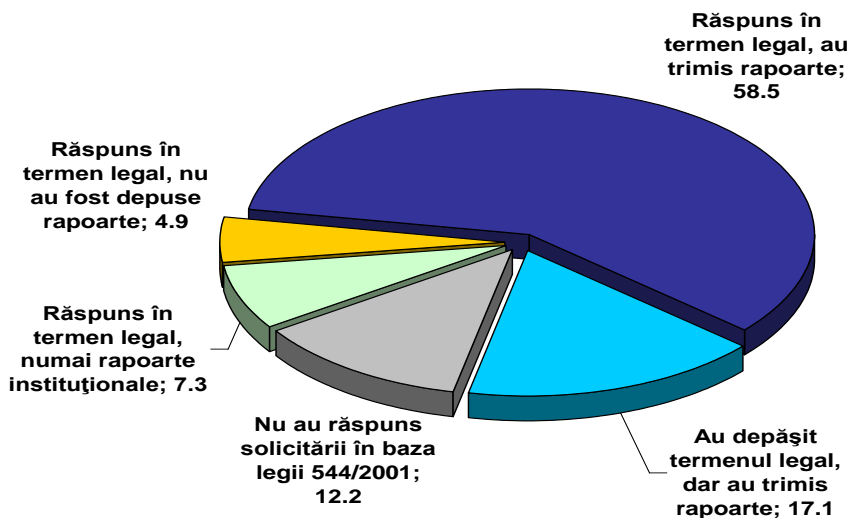
Județele care au răspuns în termen legal și au trimis rapoarte sunt Arad, Argeș, Botoșani, Brașov, Brăila, Caraș-Severin, Călărași, Cluj, Covasna,

Dâmbovița, Galați, Iași, Ilfov, Mureș, Neamț, Olt, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Tulcea, Vâlcea și Vaslui. Mai avem rapoartele din județele Hunedoara, Buzău, Harghita, Gorj, Alba, Mehedinți și Timiș. În Dolj, Giurgiu și Maramureș existau doar rapoartele instituționale. Consiliile Județene din Bihor și Bistrița-Năsăud ne-au răspuns, însă nu existau rapoarte depuse. Consiliile Județene din Bacău, Constanta, Ialomița, Prahova și Vrancea nu au răspuns. Acest lucru poate fi observat ușor în tabelul și în graficul de mai jos:

Tabelul 2: Situația raportării pe județe

Situația raportării	Nr. județe	Județele	%
Răspuns în termen legal, au trimis rapoarte	24	Arad, Argeș, Botoșani, Brașov, Brăila, Caraș-Severin, Călărași, Cluj, Covasna, Dâmbovița, Galați, Iași, Ilfov, Mureș, Neamț, Olt, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Tulcea, Vâlcea, Vaslui.	58,5
Au depășit termenul legal, dar au trimis rapoarte	7	Hunedoara, Buzău, Harghita, Gorj, Alba, Mehedinți, Timiș.	17,1
Răspuns în termen legal, numai rapoarte instituționale	3	Dolj, Giurgiu, Maramureș.	7,3
Răspuns în termen legal, nu au fost depuse rapoarte	2	Bihor, Bistrița-Năsăud.	4,9
Nu au răspuns solicitării pe baza legii 544/2001	5	Bacău, Constanta, Ialomița, Prahova, Vrancea.	12,2
TOTAL	41		100,0

Graficul 2: Situația raportării pe județe (procente)



Cu toate că am primit din partea a 75.6% dintre consilii rapoartele depuse, procentul rapoartelor care au putut fi analizate ulterior este mai scăzut. Acest lucru este cauzat de faptul că în majoritatea județelor nu au fost depuse toate rapoartele de activitate. Așadar, am avut 609 rapoarte la dispoziție.

În funcție de regiune și județ, am analizat care este raportul dintre numărul total al mandatelor consilierilor (fără vicepreședinți) și numărul consilierilor care au trimis raportul. Situația arată în felul următor:

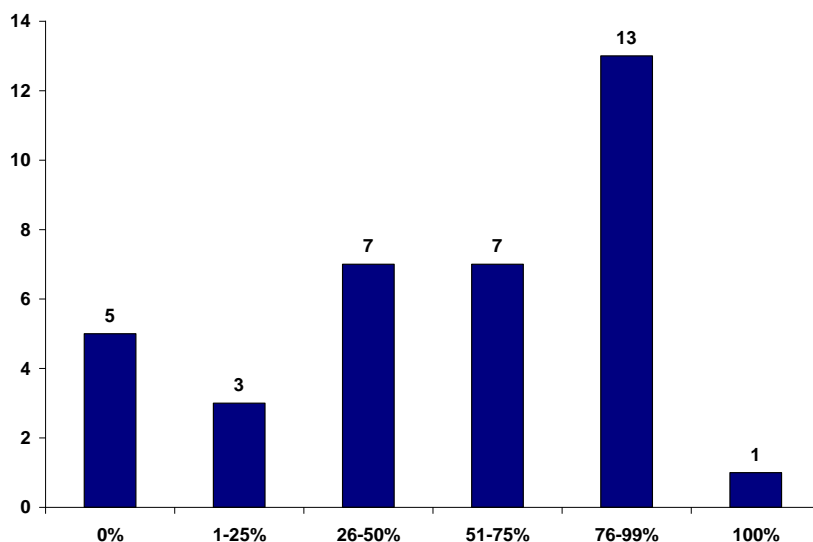
Tabelul 3: Numărul rapoartelor transmise către CENPO pe județe

Nr. crt.	Județ	Regiune	Mandate consilieri (fără vicepreședinți)	Rapoarte trimise	%
1	Alba	Transilvania	30	25	83,3
2	Arad	Banat	30	12	40,0
3	Argeș	Muntenia	32	27	84,4
4	Bacău	Moldova	34	-	-
5	Bihor	Crișana-Maramureș	32	0	0,0
6	Bistrița-Năsăud	Transilvania	28	0	0,0
7	Botoșani	Moldova	30	9	30,0
8	Brăila	Muntenia	30	14	46,7

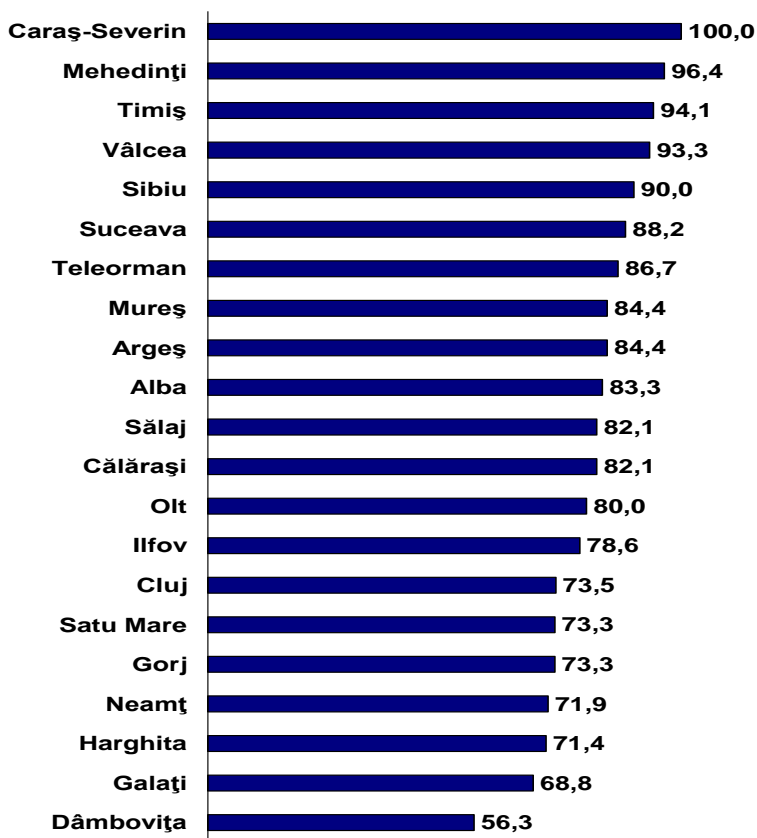
9	Braşov	Transilvania	32	7	21,9
10	Buzău	Muntenia	30	12	40,0
11	Călăraşi	Muntenia	28	23	82,1
12	Caraş-Severin	Banat	28	28	100,0
13	Cluj	Transilvania	34	25	73,5
14	Constanta	Dobrogea	34	-	-
15	Covasna	Transilvania de Est	28	8	28,6
16	Dâmboviţa	Muntenia	32	18	56,3
17	Dolj	Oltenia	34	0	0,0
18	Galaţi	Moldova	32	22	68,8
19	Giurgiu	Muntenia	28	0	0,0
20	Gorj	Oltenia	30	22	73,3
21	Harghita	Transilvania de Est	28	20	71,4
22	Hunedoara	Transilvania	30	10	33,3
23	Ialomiţa	Muntenia	28	-	-
24	Iaşi	Moldova	34	5	14,7
25	Ilfov	Muntenia	28	22	78,6
26	Maramureş	Crişana-Maramureş	32	0	0,0
27	Mehedinţi	Oltenia	28	27	96,4
28	Mureş	Transilvania de Est	32	27	84,4
29	Neamţ	Moldova	32	23	71,9
30	Olt	Oltenia	30	24	80,0
31	Prahova	Muntenia	34	-	-
32	Sălaj	Transilvania	28	23	82,1
33	Satu Mare	Crişana-Maramureş	30	22	73,3
34	Sibiu	Transilvania	30	27	90,0
35	Suceava	Moldova	34	30	88,2
36	Teleorman	Muntenia	30	26	86,7
37	Timiş	Banat	34	32	94,1
38	Tulcea	Dobrogea	28	8	28,6
39	Vâlcea	Oltenia	30	28	93,3
40	Vaslui	Moldova	30	3	10,0
41	Vrancea	Moldova	30	-	-
TOTAL (41 judeţe)			1.256	609	48,5
TOTAL (36 judeţe care au răspuns solicitării)			1.096	609	55,6

Din cele 36 de consilii județene care au răspuns solicitării, în cazul a cinci județe avem informația că nu există niciun raport depus de consilierii aleși. În trei cazuri, ponderea rapoartelor depuse este sub 25%. Din această categorie, cele mai puține rapoarte există în Vaslui (trei rapoarte) și în Iași (cinci rapoarte). În șapte cazuri, procentul consilierilor care și-au depus raportul este între 25-50%, respectiv între 51-75%. În 13 județe, acest procent depășește 75%, iar într-un singur județ toți consilierii și-au depus rapoartele (județul Caraș-Severin).

Graficul 3: Numărul județelor în funcție de ponderea consilierilor cu rapoarte depuse (cele 36 județe care au răspuns solicitării)



Graficul 4: Situația județelor cu rata de raportare peste 50% (21 județe)



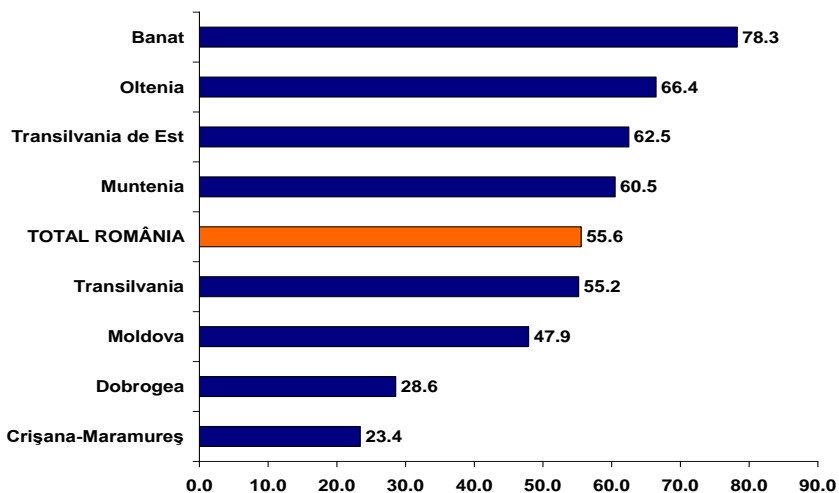
Depunerea rapoartelor în funcție de regiune, sex și apartenența de partid

Pentru a evidenția diferențele regionale am făcut o categorizare a județelor pe regiuni istorice. Am folosit 8 regiuni: Banat (Arad, Caraș-Severin), Crișana-Maramureș (Bihor, Maramureș, Satu-Mare și Sălaj), Dobrogea (Constanța și Tulcea), Moldova (Bacău, Botoșani, Galați, Iași, Neamț, Suceava, Vaslui și Vrancea), Muntenia (Argeș, Brăila, Buzău, Călărași,

Dâmbovița, Iași, Iași, Giurgiu, Ilfov, Prahova și Teleorman), Oltenia (Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Vâlcea), Transilvania (Alba, Bistrița-Năsăud, Brașov, Cluj, Hunedoara, Sibiu) și Transilvania de Est (Covasna, Harghita, Mureș).

Dacă efectuăm calcule pe județele care au răspuns solicitării aflăm că au depus rapoartele într-un procent mai ridicat față de media națională consilierii bănățeni, olteni, cei din Transilvania de Est și munteni, iar cei din Transilvania, Moldova, Dobrogea și Crișana-Maramureș într-un procent mai scăzut.

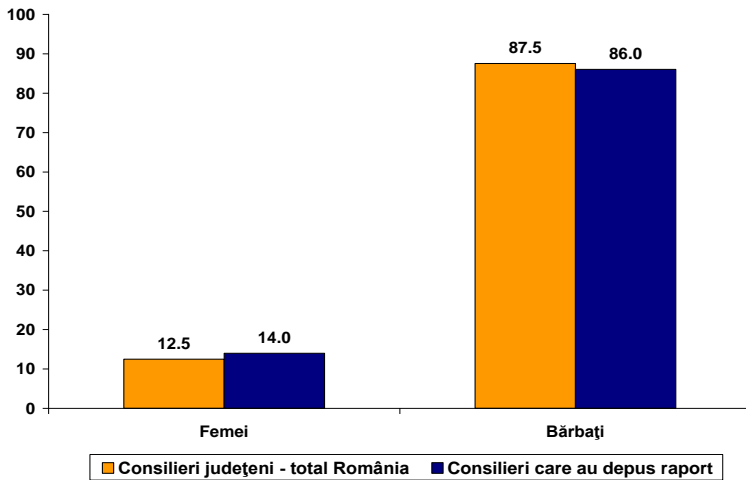
Graficul 5: Ponderea consilierilor cu rapoarte depuse în funcție de regiuni (cele 36 județe care au răspuns solicitării)



Nu există un răspuns univoc la aceste diferențe regionale. O ipoteză ar putea fi relația presupusă între procentul în care au fost depuse rapoartele și diferențele regionale ale *culturii politice*. Bineînțeles, din datele noastre privind rapoartele existente, aceste diferențe esențiale ale culturii politice nu pot fi descifrate. O altă ipoteză: depunerea rapoartelor poate să depindă de *caracterul periferic sau central* al regiunii. Putem însă aborda această problemă și dintr-o altă perspectivă. Pe lângă caracterul socio-economic sau cultural al regiunilor, *regulamentul privind funcționarea internă* a diferitelor consilii poate avea un efect asupra raportării. Prevederea unor

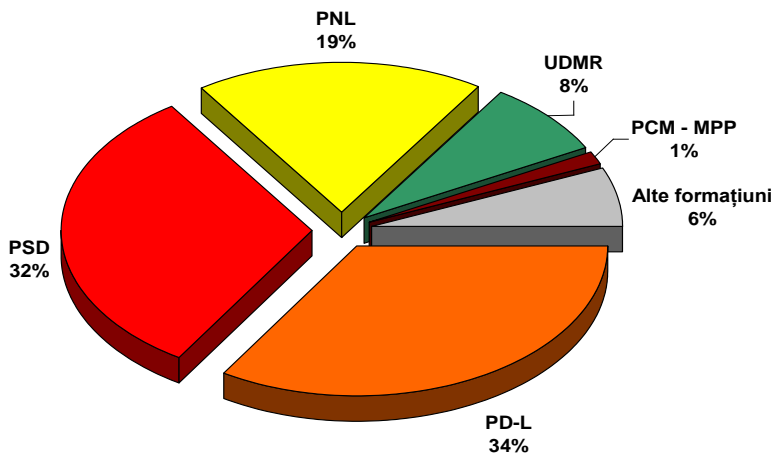
sanțiuni în regulamentul de funcționare internă a Consiliilor Județene poate duce la un grad mai mare de raportare.

Graficul 6: Rata de raportare în funcție de sex



Dacă analizăm rata raportării pe sexe, aflăm că femeile – deși sunt într-o măsură foarte mare sub-reprezentate în rândul consilierilor – au depus într-un procent mai ridicat rapoartele.

Graficul 7: Distribuția consilierilor care și-au depus raportul după apartenență politică



34% dintre consilierii care și-au depus raportul sunt membri PD-L, 32% membri PSD, 19% membri PNL, 8% membri UDMR și 1% membri PCM (Partidul Civic Maghiar). Putem constata că și-au depus raportul într-un procent de 61,3 cei de la UDMR, cei din PD-L în 50,1, cei din PSD în 47,1, iar cei din PNL în 42,2 procente.

Tabelul 4: Rata de raportare în funcție de apartenență politică

Apartenență politică	Mandate (fără viceprimari)	Rapoartele depuse	%
Partidul Democrat Liberal	413	207	50.1
Partidul Social Democrat	408	192	47.1
Partidul Național Liberal	268	113	42.2
Uniunea Democrată Maghiară din România	80	49	61.3
Partidul Civic Maghiar - Magyar Polgári Párt	19	9	47.4
Partidul Conservator	15	8	53.3
Partidul România Mare	10	6	60.0
Alianța Pentru Timiș (PNL+PNTCD+FDGR)	10	8	80.0
Forumul Democrat al Germanilor din România	9	8	88.9
Partidul Noua generație - Creștin Democrat	5	0	0.0
Partidul Național Liberal (PNL+PNTCD)	6	0	0.0
Alianța Românească pentru Județul Covasna	5	2	40.0
Partidul Național Democrat Creștin	5	1	20.0
Partidul Național Țărănesc Creștin Democrat	2	2	100.0
Candidat independent	1	1	100.0
Fără date		3	
Total	1256	609	48.5

Diferențele pot fi cauzate de modul în care funcționează intern partidele. *Ele pot avea în acest sens o importantă funcție de disciplinare*, în sensul că anumite sancțiuni pot fi aplicate la nivelul formațiunilor politice din care fac parte consilierii.

Concluzii

În ceea ce privește rata de răspuns la solicitarea noastră, din cele 41 de județe ne-au răspuns 36 de consilii, însă cinci dintre acestea nu au avut nici un raport depus de consilieri. Așadar, în cinci județe nu cunoaștem situația raportării, fapt care – din moment ce colectarea datelor a fost bazată pe prevederile legale – este un semn negativ din perspectiva transparenței instituționale.

Tabelul 5: Rata răspuns

Nr. județe	Județe care au răspuns solicitării	
41	36	87,8%

Procentul în care consilierii și-au depus raportul poate fi calculat prin două metode. În cazul primei metode, presupunem că în județele care nu au răspuns solicitării nu există rapoarte. Din punctul de vedere al transparenței, această metodă poate fi justificată. De vreme ce rapoartele nu sunt disponibile, nu contribuie la transparența instituțională. Calculat astfel, obținem o rată a raportării de 48,4%.

Tabelul 6: Rata raportării (calculată pe baza numărului total de mandate)

Consilieri (fără vice-președinți)	Consilieri care au depus rapoarte	%
1256	609	48,4%

O metodă alternativă ar consta în calculul efectuat doar pe județele care au răspuns solicitării. Astfel, ajungem la o rată a depunerii rapoartelor de 55,6%.

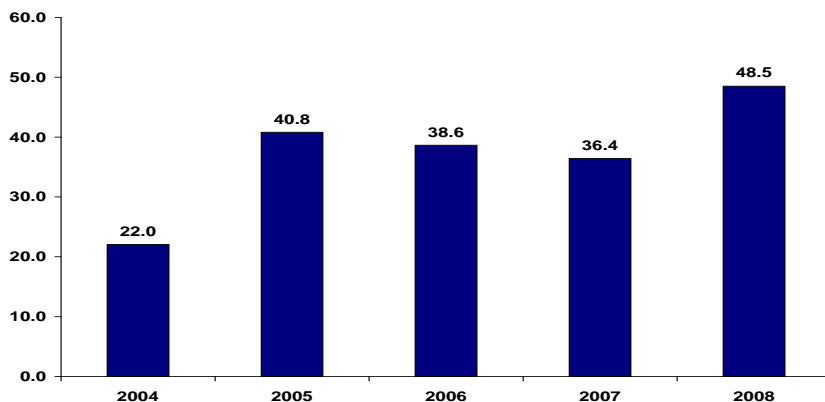
Tabelul 7: Rata raportării (calculată pe județele care au răspuns solicitării)

Consilieri (fără vice-președinți)	Consilieri care au depus rapoarte	%
1096	609	55,6%

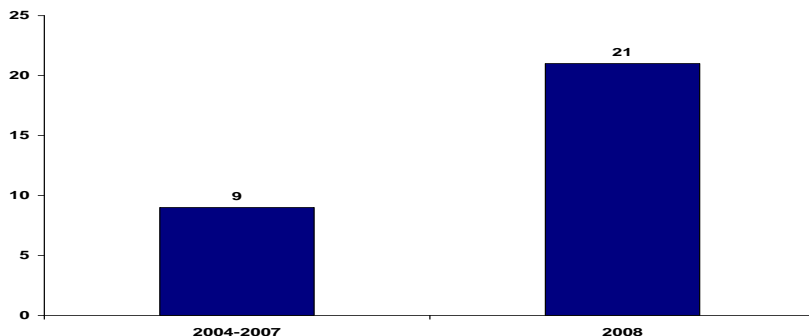
Ca evoluție în timp, putem constata o creștere semnificativă față de perioada 2004-2007, perioadă în care a fost efectuată o cercetare anterioară coordonată de CENPO. Între 2004 și 2007 (ca medie), doar 34% dintre

consilieri și-au depus raportul de activitate, iar numărul județelor cu o rată de raportare peste 50% a crescut de la 9 la 21.

Graficul 8: Situația depunerii rapoartelor 2004-2008



Graficul 9: Număr de județe cu rata de raportare peste 50%



Această creștere poate fi explicată prin faptul că există Consilii Județene unde au fost incluse prevederi privind depunerea rapoartelor de activitate. Acesta este de fapt mijlocul cel mai eficient de stimulare a raportării.

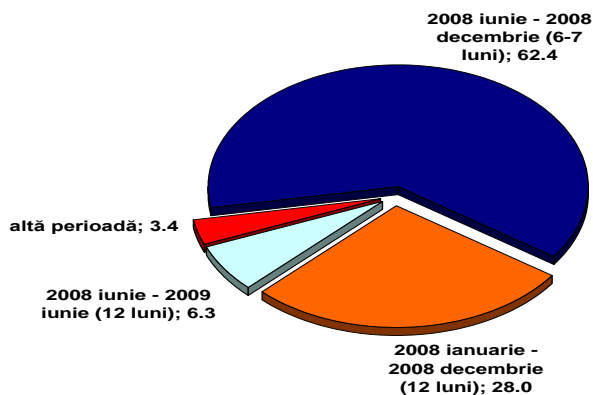
Analiza rapoartelor depuse

După cum am menționat anterior, în cadrul analizei de conținut ne-am concentrat pe aspecte cuantificabile ale rapoartelor. Am avut opt dimensiuni de analiză prestabilite, iar rapoartele au fost clasificate conform acestor dimensiuni, într-o bază de date. În ceea ce urmează, vom prezenta rezultatele analizei noastre pe aceste dimensiuni.

Caracteristici generale

La acest capitol am identificat trei variabile importante care, înainte de a intra în analiza conținutului efectiv al rapoartelor, ne spun foarte multe despre calitatea acestora. Rapoartele au fost categorizate în funcție de perioada la care se referă, în funcție de numărul de pagini și în funcție de existența numărului de înregistrare.

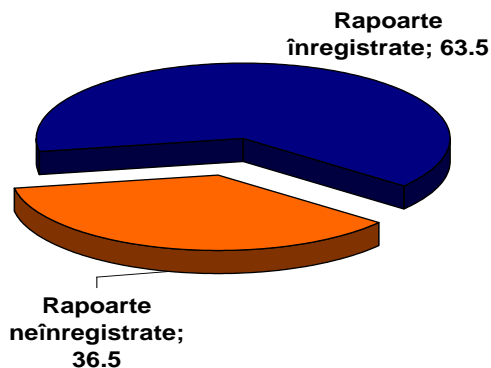
Graficul 10: Perioada la care se referă rapoartele



Majoritatea rapoartelor care ne-au fost puse la dispoziție se refereau la perioada iunie 2008 – decembrie 2008 (62,4%) sau ianuarie 2008 – decembrie 2008, adică la anul calendaristic. Bineînțeles, raportarea pe perioada ianuarie 2008 – decembrie 2008 a fost posibilă doar în cazul consilierilor realiși. Doar un procent de 6,3% a raportat pe perioada iunie

2008 – iunie 2009. Cu alte cuvinte, majoritatea rapoartelor sunt depuse pe an calendaristic și nu pe an de mandat.

Graficul 11: Rapoartele înregistrate și neînregistrate oficial



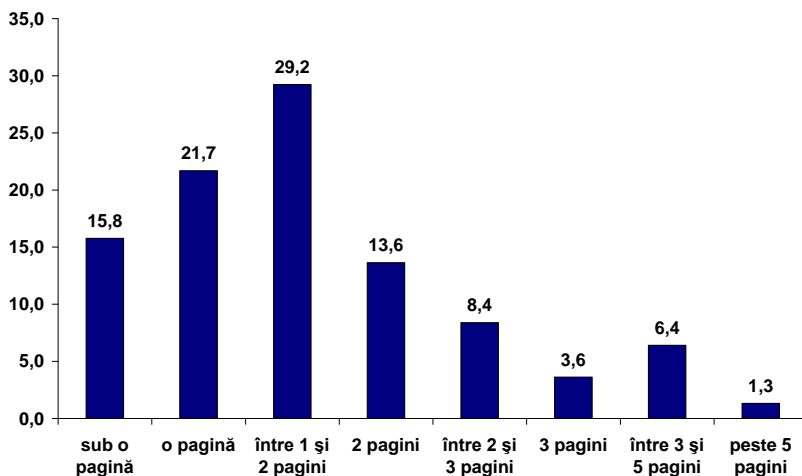
Faptul că doar 36,5% dintre rapoarte au fost înregistrate oficial constituie o problemă majoră. Fără înregistrare oficială nu există nicio dată oficială a depunerii raportului.

Tabelul 8: Lungimea rapoartelor

Lungimea medie	Cel mai scurt raport	Cel mai lung raport
1,67 pagini	2,5 rânduri	12 pagini

Lungimea medie a rapoartelor a fost de 1,67 pagini, cel mai scurt raport de 2,5 rânduri, iar cel mai lung de 12 pagini.

Graficul 12: Lungimea rapoartelor



15,8% dintre rapoarte au fost sub o pagină, 21,7% de o pagină, 29,2% între două pagini, 13,6% de două pagini și mai puțin de 20% a depășit lungimea de 2 pagini (19,7%). E foarte greu de imaginat că rapoartele sub două pagini, dar mai ales sub o pagină, pot fi de substanță.

Aspecte formale ale îndeplinirii mandatului

Aspectele formale ale îndeplinirii mandatului (participarea la ședințele Consiliului Județean, la ședințele comisiilor de specialitate din cadrul Consiliului Județean, audiențele, respectiv întâlnirile cu cetățenii) reprezintă dimensiunea cea mai bine elaborată a rapoartelor. În mai mult de 80% dintre rapoarte, această dimensiune ocupă mai mult de 50% din spațiul total al raportului.

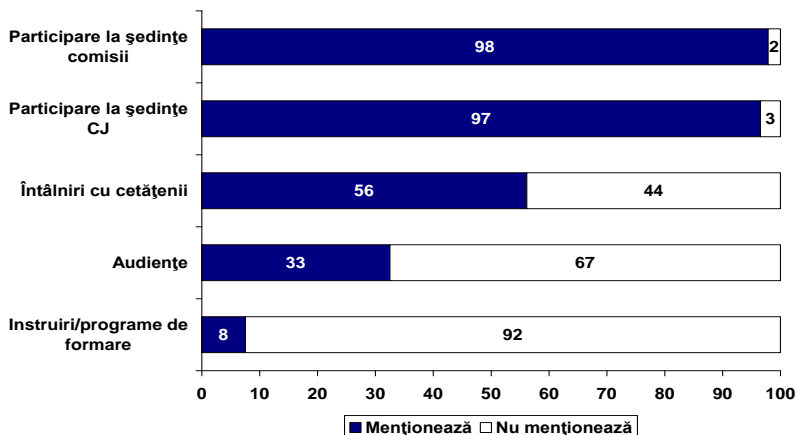
Tabelul 19: Spațiul din raport acordat aspectelor formale

Spațiu acordat în %	Rapoarte	%
sub 25% din raport	21	3,4
între 25% și 50% din raport	89	14,6
între 50% și 75% din raport	226	37,1
peste 75% din raport	273	44,8

Aproape fiecare raport menționează participarea la ședințele comisiilor (98%), respectiv la ședințele Consiliului Județean (97%). Aceste aspecte, în

majoritatea cazurilor, sunt menționate detaliat (71,8%, respectiv 57,3%). Întâlnirile dintre cetățeni și consilieri sunt menționate într-un procent de 56% și într-un procent de 28,6% cu detalii. Audiențele sunt menționate în 33% dintre rapoarte și detaliate în 17%. 8% menționează participarea la instruire, cursuri de formare finanțate din bani publici.

Graficul 13: Aspecte formale ale mandatului



Tabulul 10: Aspecte formale ale mandatului

Activități	Menționează cu detalii	Menționează fără detalii	Nu menționează
Participare la ședințe comisii	71,8	26,1	2,1
Participare la ședințe CJ	57,3	39,2	3,4
Întâlniri cu cetățenii	28,6	27,6	43,8
Audiențe	16,9	15,6	67,5
Instruiri / programe de formare	3,8	3,8	92,4

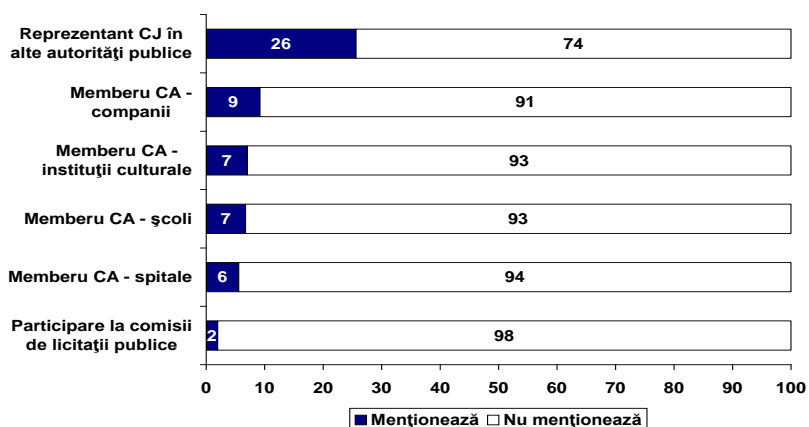
Reprezentarea internă a Consiliului Județean

Prin această componentă, am investigat dacă aleșii locali menționează faptul că sunt membri (reprezentanți CJ) în consilii de administrație la companii locale cu capital public, la școli sau a spitale, dacă sunt reprezentanți la nivelul altor autorități publice gen ATOP (Autoritatea Teritorială de Ordine Publică), sau la comisii ale Consiliului Județean care nu se referă la licitații și au caracter nepermanent (ex: Comisia de valorificare a terenurilor din

patrimoniul CJ), respectiv dacă au participat ca membri în comisii de licitație publică.

Comparativ cu aspectele formale, această dimensiune acoperă un spațiu mult mai restrâns în rapoarte. Reprezentarea Consiliului Județean în „alte” autorități publice a fost menționată în 26% dintre rapoarte, calitatea de membru în administrația companiilor locale în 9%, iar în cea a școlilor, respectiv a instituțiilor culturale în 7%. 6% au menționat că face parte din consiliul de administrare al spitalelor și 2% că au participat în comisiile de licitație publică.

Graficul 14: Reprezentare internă a Consiliului Județean



Tabelul 11: Reprezentare internă a Consiliului Județean

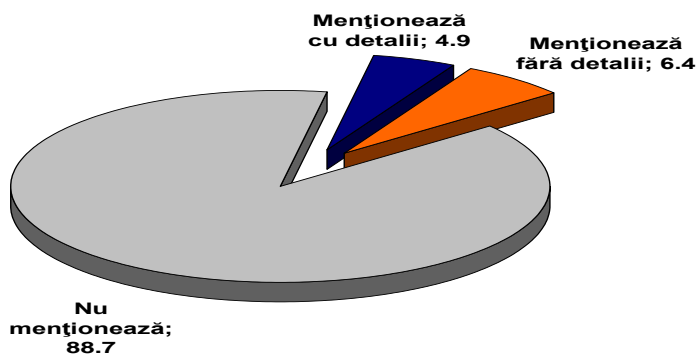
	Menționează cu detalii	Menționează fără detalii	Nu menționează
Membru/reprezentant a CJ la nivelul unor autorități publice gen Autoritatea Teritorială de Ordine Publică, sau Comisia de valorificare a terenurilor din patrimoniul CJ	12,0	13,6	74,4
Membru în consilii de administrație la companii locale cu capital public	4,3	4,9	90,8

Membru în consilii de administrație sau alte modalități de implicare în activitatea unor instituții culturale în subordinea CJ	3,6	3,4	92,9
Membru în consilii de administrație ale școlilor	2,5	4,3	93,3
Membru/reprezentant a CJ în consilii de administrație ale spitalelor sau ale Serviciului Județean de Ambulanță	2,0	3,6	94,4
Participare la comisii de licitații publice ale CJ	0,5	1,5	98,0

Reprezentarea externă a Consiliului Județean

11,3% dintre consilierii care au depus raport au menționat că au participat în delegații în străinătate. 4,9 au menționat acest aspect cu detalii.

Graficul 15: Reprezentarea Consiliului Județean în străinătate

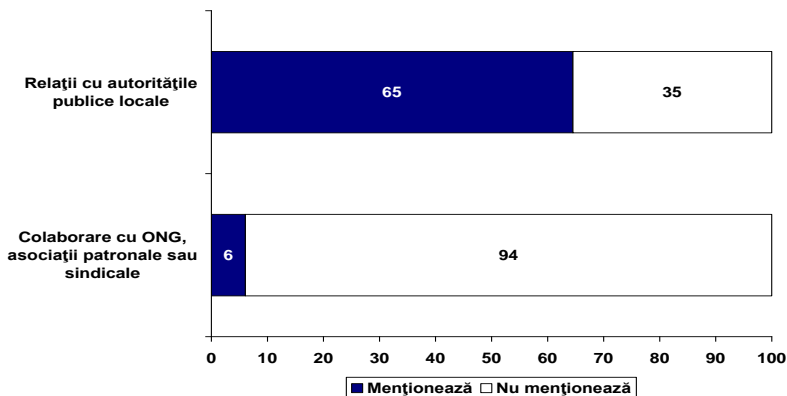


Implicare în comunitate

Implicarea în comunitate vizează un aspect foarte important atât din perspectiva transparenței instituționale cât și din cea a funcționării Consiliului Județean. Privind această dimensiune, am vizat două aspecte: relația vizavi de Consiliile Locale și de alte organe ale administrației locale, respectiv relația cu ONG-urile.

După cum era de așteptat, primul aspect a ocupat un spațiu mult mai mare în rapoartele consilierilor aleși. 65% au menționat că au participat la ședințele Consiliilor Locale, sau au avut contact cu acest nivel al administrației locale, iar 34% au detaliat acest lucru. Relația cu sfera non-profit este menționată în doar 6,1% din rapoarte și în doar 1,8% a fost detaliată.

Graficul 16: Implicare în comunitate



Tabelul 12: Implicare în comunitate

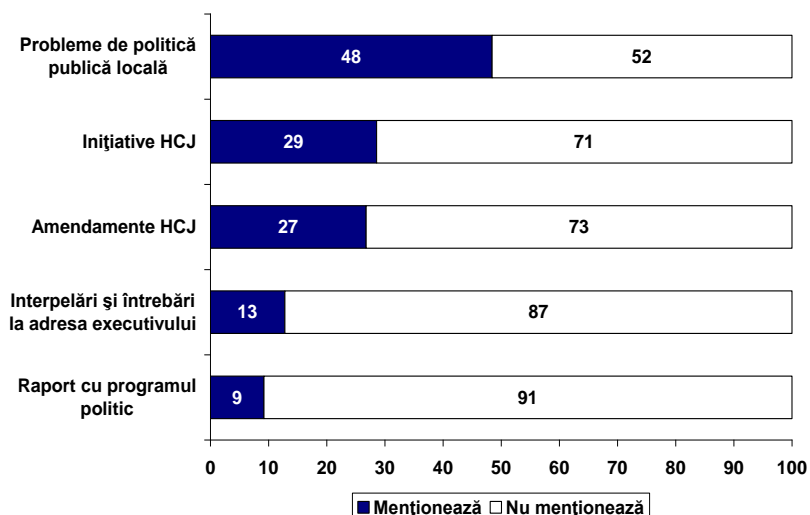
	Menționează cu detalii	Menționează fără detalii	Nu menționează
Relații cu / participare la ședințe și întâlniri cu autoritățile publice locale (Primării și Consilii locale din județ)	34,0	30,5	35,5
Colaborare cu ONG, asociații patronale sau sindicale	1,8	4,3	93,9

Politici publice

Prin dimensiunea politicilor publice am vizat două lucruri. În primul rând, întrebarea noastră a fost în ce măsură apar problemele concrete de politică publică în rapoarte, iar dacă apar, care sunt domeniile cele mai importante (din perspectiva rapoartelor). În al doilea rând, am analizat modul și măsura în care aleșii raportează faptul că au fost implicați în procedura de luare a deciziilor în cadrul administrației locale județene. Prin această subdimensiune am analizat inițiativele de hotărâre CJ, respectiv amendamentele și interpelările consilierilor.

Analiza arată că 48% dintre aleși au menționat probleme legate de politici publice concrete, iar 22,6% au detaliat acest lucru. Inițiativele au fost menționate într-un procent de 29, amendamentele într-un procent de 27, iar interpelările în 13 procente. 9 procente dintre consilieri fac referire la programul politic al partidului pe lista căruia au fost aleși.

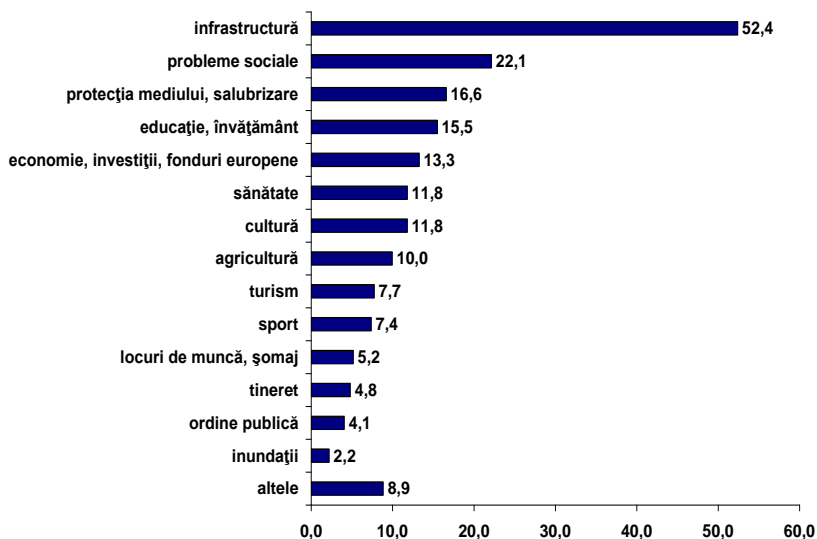
Graficul 17: Politici publice



Tabelul 13: Politici publice

	Menționează cu detalii	Menționează fără detalii	Nu menționează
Raportul scoate în evidență probleme de politică publică locală (da, menționate cu/fără detalii / nu)	22,6	25,9	51,6
Inițiative HCJ	15,4	13,1	71,4
Amendamente HCJ	6,9	19,9	73,2
Interpelări și întrebări la adresa executivului (președinte și aparatul CJ)	3,3	9,5	87,2
În redactarea raportului consilierul menționează că își autoevaluează activitatea în raport cu programul politic pe baza căruia a fost ales	2,0	7,2	90,8

În 271 de rapoarte (31%) am putut identifica cele mai de interes domenii: infrastructura (52,4%), problemele sociale (22,1%), protecția mediului și salubritatea (16,6%), problemele legate de învățământ (15,5%), de economie, investiții și fonduri europene (13,3%), de sănătate (11,8%) și de agricultură (10%).

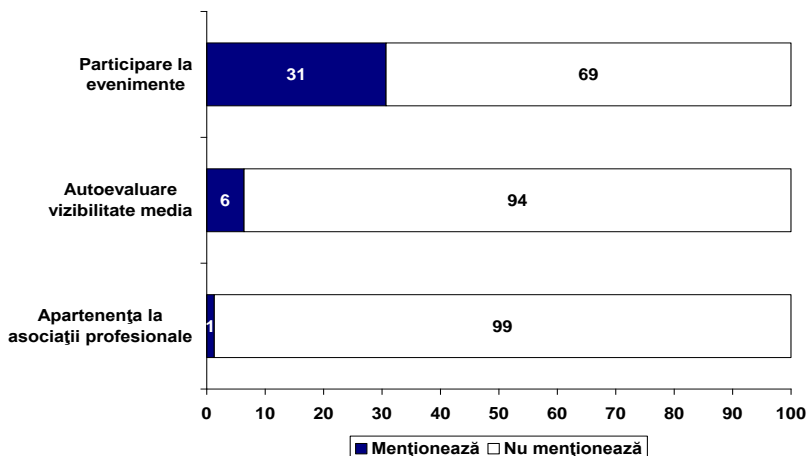
Graficul 18: Domenii de politici publice (au putut fi identificate în 271 de rapoarte, 31% din totalul rapoartelor)

Aspecte simbolice

Aspectele simbolice se referă la vizibilitatea mass-media a consilierului (așa cum apare acest lucru în raport), participarea la evenimente gen Ziua Orașului, Festivalul Folcloric etc. Pe lângă aceste aspecte, am investigat dacă consilierul menționează că este membru în asociații precum Liga Aleșilor Locali, dar și al grupurilor informale precum aleșii unui partid politic dintr-un județ, sau al altor asociații, fundații, grupuri.

Participarea la evenimente a fost menționat într-un procent de 31, vizibilitatea în mass-media 6%, iar 1% dintre rapoarte conțin referiri la apartenența aleșilor la asociații.

Graficul 19: Aspecte simbolice



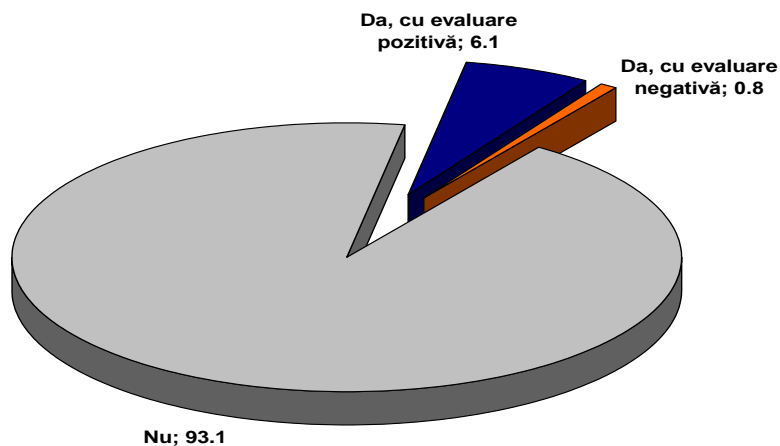
Tabelul 14: Aspecte simbolice

	Menționează cu detalii	Menționează fără detalii	Nu menționează
Participare la evenimente gen Ziua Orașului X, Festivalul Folcloric Y	13,6	17,1	69,3
Autoevaluare vizibilitate media	1,0	5,4	93,6
Apartenența la asociații gen Liga Aleșilor Locali	0,8	0,5	98,7

Relația cu executivul

6,9% dintre rapoarte conțin referiri privind relația cu executivul administrației la nivel județean (președintele CJ, instituții subordonate). În marea majoritate a cazurilor, evaluarea acestei relații a fost una pozitivă.

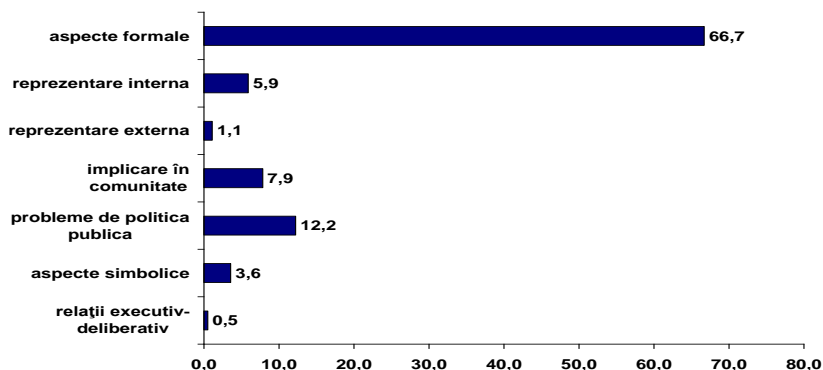
Graficul 20: Relația cu executivul



Concluzii și recomandări

În ceea ce privește spațiul acordat dimensiunilor analizate, putem constata că aspectele formale ale îndeplinirii mandatului sunt cele mai prezente în rapoartele individuale de activitate ale consilierilor județeni. În medie, această dimensiune ocupă 66,7% din spațiul total al rapoartelor. După această dimensiune, urmează politicile publice (12,2%), implicarea în comunitate (7,9%) și reprezentarea internă a Consiliului Județean (5,9%).

Graficul 21: Procentele din rapoarte acordate dimensiunilor analizate (medii)



(1) De această pondere a dimensiunilor analizate se leagă prima noastră concluzie (și recomandare). În rapoarte sunt menționate rar probleme de substanță, ele se referă mai degrabă la aspecte formale de genul „am fost prezent la ședința Consiliului Local sau a comisiilor de specialitate”. Așadar, cetățeanul care citește aceste rapoarte nu devine mai informat privind funcționarea reală a Consiliului Județean, mecanismele de decizie, sau modul în care bugetul CJ a fost alocat ținând cont de diferitele priorități de politică publică. Se pare că raportarea privind activitatea în calitate de ales local, prevăzută de lege, este concepută de consilieri ca o obligație formală. Așadar, îndeplinirea acestei obligații este una strict formală. Rapoartele nu sunt concepute ca un spațiu de comunicare cu cetățenii, de aceea aceste rapoarte contribuie doar într-o măsură foarte mică la transparența reală a administrației locale județene. Un program care vizează mărirea transparenței – pe lângă facilitarea raportării în sine – trebuie să schimbe această percepție.

Rapoartele vor contribui într-adevăr la transparența instituțională dacă vor fi concepute de către aleși ca o formă de comunicare cu cetățenii (alegătorii). Aici trebuie precizat un lucru foarte important privind funcția acestor rapoarte. Politicile publice privind transparența instituțională pornesc de la viziunea cetățeanului rațional, bine informat și activ în sfera publică. În cazul nostru acest cetățean ideal este dispus să citească rapoartele. Deși ca model normativ această viziune este foarte importantă în proiectele privind calitatea democrației, rămâne un model normativ și nu unul care descrie realitatea socială. În realitate, cetățeanul de rând nu este dispus să citească rapoarte de activitate și acest lucru nu se datorează nivelului scăzut al

culturii politice în România. Însă accesibilitatea acestor rapoarte (dacă ele sunt de substanță) poate fi totuși esențială din punctul de vedere al transparenței instituționale. Rapoartele pot fi citite de jurnaliști, de specialiști, sau de membri ai organizațiilor societății civile (ONG-uri). Acestea sunt instituțiile care pot transmite informații spre cetățeni privind funcționarea administrației. Ni se pare o abordare mult mai realistă să luăm în calcul aceste instituții de mediere decât să ne atașăm necondiționat de modelul normativ al cetățeanului activ care participă în mod direct în sfera publică.

Pe lângă acestea, un alt obstacol îl constituie limbajul acestor rapoarte, care este un limbaj oficial, un „limbaj de lemn” al instituțiilor birocratice. Acest limbaj e străin de limbajul cotidian. Cu alte cuvinte, cetățenii de rând pur și simplu nu înțeleg aceste rapoarte. Din perspectiva puterii sectorului administrativ, problema este concepută ca problema analfabetismului funcțional. Din această perspectivă, eșecul procesului de comunicare dintre sectorul administrativ și cetățeni este din vina cetățeanului (care deși e capabil să citească, nu este capabil să înțeleagă cele citite). Noi nu suntem de acord cu această abordare. După părerea noastră, limbajul administrativ trebuie reformat și adus mai aproape de limbajul cotidian.

O altă concluzie se leagă de o recomandare anterioară formulată de CENPO. În urma analizei privind perioada 2004-2007, CENPO a propus aleșilor locali niște dimensiuni de raportare. Aceste dimensiuni sunt identice cu dimensiunile conform cărora rapoartele au fost analizate și în cercetarea noastră. Această recomandare a fost folosită pentru aleșii locali în structurarea rapoartelor și în identificarea domeniilor care pot fi raportate. Însă la unii a apărut situația în care documentul care conținea dimensiunile propuse a fost perceput ca un formular sau chestionar. Unii au completat documentul respectiv în forma: participare la ședințe ale comisiilor: „da” sau participare la ședințele Consiliului Județean: „75%”. Aceste rapoarte, bineînțeles, nu sunt de substanță și nu contribuie la transparența instituțională.

**Impactul proiectelor CENPO în privința raportării de către aleșii locali
de la nivelul consiliilor județene. Analiza situației raportării în 2008
față de perioada 2004-2007**

Nr. crt.	CJ	Procent de raportare 2004-2007	Situația în 2009
1.	Alba	2,19	Dacă în perioada 2004-2008 rata de raportare a consilierilor din cadrul CJ Alba a fost de 2,19%, în 2008, după solicitarea în baza 544 adresată de CENPO, CJ Alba a utilizat modelul de raport propus de CENPO în procent de 100%, iar rata de raportare a crescut la 83,3%. Cu toate acestea, termenul legal de răspuns a fost depășit.
2.	Arad	6,08	73% au utilizat modelul propus de CENPO, iar rata de raportare a crescut la 40%.
3.	Argeș	23,65	Rata de raportare a crescut la 84,4%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
4.	Bacău	29,27	Nu au răspuns solicitării pe 544/2001
5.	Bihor	33,33	Rapoartele pe 2008 nu au fost depuse în septembrie 2009
6.	Bistrița-Năsăud	16,67	Nu au fost depuse rapoarte.
7.	Botoșani	4,23	Creșterea ratei de raportare la 30%. Includerea unei prevederi privind obligativitatea depunerii raportului anual în regulamentul de funcționare al CJ.
8.	Brașov	0,00	Creșterea ratei de raportare scrisă la 21,9%. În anii anteriori, la CJ Brașov rapoartele individuale se susțineau oral în cadrul unei ședințe de consiliu.

9.	Brăila	7,69	Din 14 rapoarte depuse 11 utilizează modelul propus de CENPO. Rata de raportare a crescut la 46,7%.
10.	Buzău	13,57	Rata de raportare a crescut la 40%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
11.	Caraș-Severin	80,00	Rata de raportare a crescut la 100%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
12.	Călărași	28,79	Rata de raportare a crescut la 82,1%. Au utilizat în proporție de 65,2% modelul de raport propus de CENPO.
13.	Cluj	48,05	Rata de raportare a crescut la 73,5% . Includerea unei prevederi privind obligativitatea depunerii raportului anual în regulamentul de funcționare al CJ. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
14.	Constanța	0,00	Nu au răspuns solicitării pe 544/2001 .
15.	Covasna	46,40	Rata de raportare a scăzut la 28,6% . Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
16.	Dâmbovița	1,28	Rata de raportare a crescut la 56,3% . Includerea unei prevederi privind obligativitatea depunerii raportului anual în regulamentul de funcționare al CJ. Au utilizat în proporție de 60% modelul de raport propus de CENPO.
17.	Dolj	1,99	Nicio schimbare. Există doar raportul președintelui CJ.
18.	Galați	51,35	Rata de raportare a crescut la 62,5% .

19.	Giurgiu	3,13	Nicio schimbare. Există doar raportul președintelui și cele ale vicepreședinților.
20.	Gorj	46,15	Rata de raportare a crescut la 73,3%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
21.	Harghita	42,97	Rata de raportare a crescut la 71,4%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
22.	Hunedoara	73,24	Rata de raportare a scăzut la 33,3%. Au utilizat în proporție de 70% modelul de raport propus de CENPO.
23.	Ialomița	4,51	Nu au răspuns solicitării pe 544/2001
24.	Iași	2,60	Rata de raportare a crescut la 14,7%. Includerea unei prevederi privind obligativitatea depunerii raportului anual în regulamentul de funcționare al CJ.
25.	Ilfov	48,78	Rata de raportare a crescut la 85,7%.
26.	Maramureș	0,00	Nicio schimbare. Există doar raportul președintelui și cele ale vicepreședinților.
27.	Mehedinți	41,27	Rata de raportare a crescut la 96,4%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
28.	Mureș	41,43	Rata de raportare a crescut la 84,4%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
29.	Neamț	44,44	Rata de raportare a crescut la 75%. Au utilizat în proporție de 70% modelul de raport propus de CENPO.
30.	Olt	45,77	Rata de raportare a crescut la 80%.
31.	Prahova	0,00	Nu au raspuns solicitarii pe 544/2001

32.	Satu Mare	74,45	Rata de raportare a scăzut la 73,3%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
33.	Sălaj	63,16	Rata de raportare a crescut la 82,1% .
34.	Sibiu	52,78	Rata de raportare a crescut la 90%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
35.	Suceava	68,15	Rata de raportare a crescut la 88,2%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
36.	Teleorman	44,37	Rata de raportare a crescut la 83,3%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
37.	Timiș	84,42	Rata de raportare a crescut la 94,1% . Includerea unei prevederi privind obligativitatea depunerii raportului anual în regulamentul de funcționare al CJ. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
38.	Tulcea	15,67	Rata de raportare a crescut la 28,6%. Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
39.	Vâlcea	86,71	Rata de raportare a crescut la 93,3% . Au utilizat parțial modelul de raport propus de CENPO.
40.	Vaslui	13,48	Rata de raportare a scăzut la 10%.
41.	Vrancea	15,33	Nu au raspuns solicitarii pe 544/2001 .