

Unele aspecte ale autogovernării locale în Suedia

Prelegere ținută la Academia de Administrare Publică pe 10 martie 2016

Signe BURGSTALLER,
*Ambasador Extraordinar și Plenipotențiar
al Regatului Suediei în Republica Moldova*

Modelul suedez al administrației guvernamentale. Suedia are trei niveluri de guvernare: național, regional și local. Atunci când a intrat în Uniunea Europeană (UE), în anul 1995, Suedia a obținut un nivel adițional de guvernare: nivelul european. În calitate de stat-membru al Uniunii Europene, Suedia implementează *acquis-ul comunitar* al UE.

Prezentarea care urmează se referă la nivelurile de guvernare locală și regională. Legea suedeză cu privire la guvernarea locală din anul 1992 reglementează organizarea și competențele primăriilor și ale consiliilor județene. Aceasta conține, de asemenea, norme pentru reprezentanții aleși, consiliul municipal, consiliile executive și comitete.

Divizarea sarcinilor între diferite niveluri de guvernare s-a schimbat pe parcursul anilor. Activitățile au fost transferate de la administrația centrală la organele municipale, din motive democratice, adică pentru a aduce procesul de adoptare a deciziilor pe cât se poate de aproape de cetățenii afectați de aceste decizii.

Toate trei niveluri de guvernare au reprezentanți aleși. Alegerile generale sunt organizate o dată la patru ani. Avem un număr total de 45.000 reprezentanți aleși, majoritatea fiind politicieni cu normă redusă.

Autogovernarea locală suedeză pe scurt. Autogovernarea locală reprezintă o tradiție îndelungată în Suedia. Autoritățile locale din Suedia au o autonomie puternică, iar responsabilitățile acestora se extind foarte departe.

Din punct de vedere istoric, această autonomie (autogovernarea) este importantă și constituie un element esențial al

The Swedish model of government administration. Sweden has three levels of government: national, regional and local. On entering the EU in 1995, Sweden acquired a further level of government: the European level. As a member of the Union, Sweden is subject to the EU *acquis communautaire*.

The focus of today's presentation will be on the local and regional levels of government. The 1992 Swedish Local Government Act regulates the organization and powers of the municipalities and county councils. It also contains rules for the elected representatives, municipal council, executive boards and committees.

The division of tasks between the different levels of government has changed over the years. Activities have chiefly been transferred from central government to municipal bodies, among others for democratic reasons, i.e. to bring the decision-making as close as possible to the individuals affected by the decisions.

There are elected representatives at all three levels of government. General elections are held every 4 years. There are a total of 45,000 elected representatives, the majority of them are part-time politicians.

Swedish local self-government system in brief. Local self-government is a longstanding tradition in Sweden. Local authorities in Sweden have a strong autonomy and their responsibilities go very far.

This autonomy (self-government) is historically very important and constitutes an essential element of democracy, guaranteed by the constitution. Sweden has also

democrației, garantat de constituție. Suedia la fel a ratificat Carta Europeană a autonomiei locale.

După cum am menționat, autogovernarea locală la nivel local și regional este exercitată, respectiv, de primării și consiliile județene, care sunt responsabile pentru prestarea serviciilor publice importante într-un număr mare de sectoare de asistență socială. Din anul 1866, primăriile și consiliile județene au dreptul să colecteze impozite.

Responsabilitățile municipale, de exemplu, includ educația generală, îngrijirea copilului și serviciile de îngrijire pentru persoanele în etate. Activitățile recreative și culturale reprezintă, de asemenea, preocupări municipale importante. Din punct de vedere tehnic, primăriile sunt responsabile, de exemplu, de aprovizionarea cu apă și canalizare, serviciile de salvare și colectarea gunoierului.

Responsabilitățile consiliului județean se concentrează în mare măsură pe servicii de sănătate publică și medicale, însă consiliile județene au și alte sarcini importante ca, de exemplu, legate de transportul public și instituțiile culturale regionale.

„Regulile democratice ale jocului” pentru primării și consiliile județene sunt descrise în Legea cu privire la guvernarea locală din anul 1992.

Transparența: principiul accesului public la documentele oficiale. Există câteva metode diferite de tragere la răspundere a autorităților publice de nivel local și regional. Una dintre metode este asigurarea accesului general la ceea ce se întâmplă și ce se decide în sectorul public.

În Suedia, principiul accesului public la documentele oficiale este o piatră de temelie pentru democrația noastră.

Pentru a garanta o societate deschisă cu acces la informații despre lucrul Riksdagului (Parlamentul suedez), al Guvernului și al agențiilor guvernamentale, principiul accesului public la documentele oficiale a fost

ratified the European Charter of Local Self-Government.

As I mentioned, local self-government at local and regional level is exercised, respectively, by municipalities and county councils, which are responsible for vital public services in a variety of welfare sectors. Since 1866 the municipalities and county councils also have the right to collect taxes.

Municipal responsibilities, for example, include basic schooling, child care amenities and caring services for the elderly. Recreational and cultural activities are also important municipal concerns. On the technical side, municipalities are responsible, for example, for water supply and sewage, rescue services and garbage collection.

County council responsibilities center mainly on public health and medical services, but county councils also have other important duties, e.g. in connection with public transport and regional cultural institutions.

The “democratic rules of the game” for municipalities and county councils are laid down in the Local Government Act from 1992.

Transparency: the principle of public access to official documents. There are different ways to hold the public authorities, including on the local and regional levels, accountable to the citizens. One way is by ensuring general access to what is going on and is decided in the public sector.

In Sweden, the principle of public access to official records is a cornerstone of our democracy.

In order to guarantee an open society with access to information about the work of the Riksdag (Swedish parliament), Government and government agencies, the principle of public access to official documents has been incorporated into one of the fundamental laws, the Freedom of the Press Act.

„To encourage the free exchange of opinion and availability of comprehensive in-

încorporat într-o lege fundamentală – Legea privind libertatea presei.

„Pentru a încuraja schimbul liber de opinii și disponibilitatea informațiilor comprehensive, fiecare cetățean suedez are dreptul la acces liber la documente oficiale.” (Capitolul 2, articolul 1, Legea privind libertatea presei).

Această deschidere oferă populației suedeze dreptul de a studia documentele publice, un drept pe care îl pot exercita atunci când doresc. Toate documentele primite sau transmise de o autoritate publică, toate hotărârile și rapoartele sale sunt, în principiu, considerate documente publice și sunt disponibile tuturor pentru citire. Sesunile instanțelor de judecată sunt publice, ca și ședințele comisiilor de luare a deciziilor (în parlament sau consiliile locale).

Libertatea funcționarilor publici de a divulga informații. Principiul accesului public la documentele oficiale mai înseamnă că funcționarii publici și alți angajați ai administrației locale și centrale sunt liberi să divulge informații, adică au dreptul să spună ce cunosc cu privire la o chestiune anumită în discuții cu mass-media și alte părți terțe.

Care documente nu sunt accesibile publicului general? În unele cazuri, documentele oficiale pot fi clasificate ca secrete, dacă conțin informații cu privire la securitatea domeniului, circumstanțele personale sau financiare ale anumitor cetățeni sau activități de prevenire a infracțiunilor întreprinse de autorități publice.

Excepții de la principiul accesului public. Există anumite excepții de la principiul accesului public, care sunt excepții precise. Accesul la documentele publice poate fi restricționat, dacă acestea protejează următoarele interese:

- securitatea națiunii sau a relațiilor sale cu alt stat sau organizație internațională;
- politica centrală fiscală, monetară sau valutară;
- inspecția, controlul sau alte activități de supraveghere ale autorității publice;

formation, every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents.” (Chapter 2, Article 1, Freedom of the Press Act)

This openness gives the Swedish people the right to study public documents, a right which may be exercised when they wish to do so. All documents received or dispatched by a public authority, all its decisions and reports are in principle public documents and must be made available for anyone to read. Court sessions are public as are the meetings of decision-making assemblies (in the parliament and local councils).

Freedom of officials to divulge information. The principle of public access to official documents also means that government officials and other central and local government employees are free to divulge information, that is to say they are entitled to say what they know concerning a matter to the media and other outsiders.

Which documents are not accessible to the general public? Official documents may in certain cases be classified as secret if they contain information relating to the security of the realm, the personal or financial circumstances of individual citizens or crime prevention activities by public authorities.

Exemptions from the principle of public access. There are certain exemptions from the principle of public access, but they are precisely exemptions. Access to public documents may be restricted if they protect the following interests:

- the security of the nation or its relations with another state or international organization;
- the central fiscal, monetary or currency policy;
- the inspection, control or other supervisory activities of a public authority;
- the interest of preventing or prosecuting crime;
- the economic interests of the public institutions;

- interesul de a preveni sau urmări penal infracțiunea;
- interesele economice ale instituțiilor publice;
- protecția circumstanțelor personale sau economice ale subiecților privați;
- conservarea speciilor de animale sau de plante.

Auditul și sistemul de responsabilizare în administrația locală. Administrația locală are două niveluri de răspundere:

- cetățenii aleg consiliul municipal o dată la fiecare 4 ani;
- consiliul municipal ia anual decizia cu privire la scutirea de răspundere a comitetelor și consiliilor executive în baza auditului local.

Suedia are un sistem unic de audit al administrațiilor locale, adică al primăriilor, consiliilor județene și regionale, în comparație cu alte câteva țări.

Auditorii sunt politicieni și efectuează nu doar auditul financiar tradițional, ci și auditul politic și managerial.

Administrațiile locale din Suedia au foarte multă autonomie, ceea ce este la fel adecvat pentru răspunderea politică și auditul în administrarea locală. Prin urmare, auditorii sunt independenți de stat și nu există nici o supraveghere națională a auditului.

Adesea, auditorii sunt considerați un instrument democratic local pentru protecția și dezvoltarea democrației locale și a intereselor cetățenilor.

Auditorii și subiecții auditului. Toți membrii consiliilor municipale și județene sunt aleși în cadrul alegerilor generale organizate o dată la patru ani. După care fiecare consiliu desemnează membrii consiliului executiv și ai comisiilor precum și auditorii – minimum cinci persoane. Mandatul lor, de asemenea, durează 4 ani.

Sarcinile auditorilor (și modul în care aceștia sunt aleși) pot fi găsite în Legea cu privire la guvernarea locală. Fiecare activitate a consiliului executiv și a comisiilor, precum și a întreprinderilor din proprietatea

- the protection of the personal or economic circumstances of private subjects;
- the preservation of animal or plant species.

Audit and accountability system in local government. There are two levels of accountability in local government:

- the citizens elect the municipal council every 4th year;
- the municipal council will make a decision every year about the discharge of liability of the committees and executive boards based on a local audit.

Sweden has a unique system of auditing in the local governments, i.e. municipalities, county councils and regions, as compared to several other countries.

The auditors are politicians and perform not only traditional financial audit, but also political and managerial audit.

The local governments in Sweden have a lot of autonomy, which is also true for political accountability and auditing in local government. Hence, the auditors are independent from the state and there is no national supervision of the audit.

The auditors are often considered a local democratic instrument for protection and development of local democracy and the citizens' interests.

The Auditors and the Audited. All members of the municipal and county councils are elected in general elections every four years. Each council then appoints the members of their executive board and committees as well as auditors – a minimum of five persons. Their term of office is also 4 years.

The auditors' tasks (and how they are elected) can be found in the Local Government Act. Every activity of the executive board and the committees as well as of companies owned by the local government has to be audited every year.

The members of the executive board and other committees are accountable to the council and the citizens for their activities. They are therefore the objects of the

autorităților locale sunt supuse auditului în fiecare an.

Membrii consiliului executiv și ai altor comisii sunt responsabili pentru activitățile lor în fața consiliului și a cetățenilor. Prin urmare, ei constituie obiectul examinării auditorilor și, prin urmare, sunt responsabili în ceea ce privește auditul.

Auditorii decid dacă ei (membrii consiliului executiv și ai altor comitete) pot fi scutiți de răspundere sau nu. Această hotărâre se bazează pe răspunderea politică/democratică, legislativă și financiară.

Mai mult ca atât, răspunderea este colectivă pentru întreg consiliul executiv și alte comitete, precum și individuală pentru fiecare membru în parte.

Asistență profesională. Auditorii aleși politic sunt asistați în activitatea lor de auditori profesioniști. Auditorii angajează profesioniști (consultanți sau contabili) pe care îi contactează independent, adesea în baza unui proces de achiziții publice.

Unele autorități locale au direcții proprii de auditori profesioniști în cadrul organizației lor. Direcția, precum și profesioniștii contractați, lucrează în calitate de consultanți pentru auditori.

Auditorii aleși politic sunt responsabili de audit și ei decid cu ce scop, când și câți profesioniștii sunt necesari.

Sarcinile auditului. Sarcinile auditului includ mult mai mult decât abordarea tradițională față de audit. Deoarece sarcinile sunt foarte extensive, auditorii trebuie să aleagă ce este cel mai important de supus auditului într-un an anumit.

Sarcinile, după cum sunt stipulate în Legea cu privire la guvernarea locală, includ auditul și aprecierea faptului dacă:

- activitățile s-au desfășurat în corespundere cu scopul lor stabilit de consiliu și într-o manieră satisfăcătoare din punct de vedere financiar și eficientă;
- conturile sunt corecte;
- controlul intern este adecvat.

Auditul se efectuează în conformitate

auditors' examination and thus accountable in regard to the audit.

The auditors judge whether or not they (the member of the executive board and other committees) can be discharged from liability. This judgement is based on a mixture of political/democratic, legal and financial accountability.

Moreover, the accountability is collective for the whole executive board and other committees as well as individual for each member.

Professional Support. The politically elected auditors are in their practical work assisted by professional auditors. The auditors hire professionals (consultants or accountants) whom they contract themselves, often after a public purchasing process.

A few local authorities have instead their own professional auditor department within their own organization. The department, as well as the contracted professionals, works as consultants to the auditors.

It is the politically elected auditors who are responsible for the audit and they decide for what purpose, how much and when the professionals are needed.

The Audit Tasks. The audit tasks go further than a traditional audit approach. As the tasks are very extensive the auditors must choose what is most important to audit that particular year.

The tasks, as stated in the Local Government Act, are to audit and judge if:

- operations have been conducted consistently with their purpose stated by the council, and in a financially satisfactory and effective manner;
- the accounts are correct;
- the internal control has been adequate.

The audit is to be carried out according to the "Code of Audit in Local Government". The Code puts down the main principles for the audit, i.e. conditions for independence, finance, cooperation, communication, initiatives, transparency and demand on do-

cu Codul auditului în administrația locală. Codul stabilește principiile-cheie pentru audit, adică condițiile pentru independență, finanțe, cooperare, comunicare, inițiative, transparență și cererea cu privire la documentarea auditului, susținerii profesionale etc.

Efectele și rezultatele auditului sunt prezentate în rapoarte separate, ce rezultă în final într-un raport anual de audit prezentat consiliului.

Auditorii aleg în mod independent ce să supună auditului, ce metode să folosească și ce experți să consulte. De asemenea, ei fac analize și iau decizii independente.

Auditorii nu acționează politic în rolul lor de audit, nici nu efectuează consultări în calitatea lor de auditori. Auditorii într-un consiliu municipal sau județean dețin funcții de încredere. Ei sunt foarte preocupați de protecția integrității lor.

Testarea răspunderii. Auditorii testează răspunderea membrilor consiliilor executive și a comisiilor, în baza constatărilor auditului pe parcursul anului. Ei elaborează un rezumat al auditului și comunică decizia lor în raportul anual de audit prezentat consiliului.

Opinia auditorilor în problemele scutiilor de răspundere trebuie să se fondeze pe fapte și să fie bazată pe dovezi substanțiale, obiective și imparțiale.

În raportul de audit, auditorii oferă două opinii diferite cu privire la membrii consiliului executiv și ai comisiilor: a) recomandarea de a nu scuti pe cineva de răspundere, și b) remarcă.

Auditorii recomandă de a nu se proceda la scutire de răspundere în cazul în care sunt identificate probleme majore într-un consiliu executiv și/sau într-o comisie. Recomandarea de a nu scuti de răspundere se aplică și atunci când problemele evidențiate anterior nu au fost corectate și/sau există câteva remarcă pentru consiliul executiv și/sau o comisie (aproximativ 7 cazuri pe an.)

Auditorii sugerează o remarcă pentru probleme severe, chiar dacă acestea au

cumentation of the audit, the professional support etc.

Effects and results of the audit are presented by and by in separate reports, finally resulting in a summarized annual audit report to the council.

The auditors choose independently what to audit, what methods to use and which experts to consult. They also make independent analyses and judgements.

The auditors do not act party-politically in their auditing role nor do they perform any consultant work as auditors. Being an auditor in a municipal or county council is a position of trust. They also take great care to safeguard their integrity.

Testing Accountability. The auditors test the accountability of members of executive boards and committees according to findings in the audit over the year. They summarize the audit and communicate their judgement in the annual audit report to the council.

The auditors' opinion in the matter of discharge from liability must be founded on facts and rest on substantiated, objective and unbiased evidence.

In the audit report the auditors can pronounce themselves on two different opinions regarding members of the executive board and committees: a) recommendation not to discharge somebody from liability, and b) remark.

The auditors recommend not discharging liability when obvious and major shortcomings are identified of an executive board and/or a committee. The recommendation not to discharge liability is also applicable when previously criticized shortcomings have not been corrected and/or if there are several remarks for the executive board and/or a committee. (There are about 7 cases each year.)

The auditors suggest a remark for severe shortcomings, even if they have minor consequences for the performance. A remark is also addressed as a warning to the

consecințe minore asupra performanței. O remarcă este, de asemenea, adresată ca o avertizare pentru consiliul executiv și/sau o comisie. Dacă cauza remarcii nu este corectată, aceasta va duce cu siguranță la o recomandare de a nu scuti de răspundere în următorul an (în medie, sunt 30 de cazuri de acest fel pe an).

Codul auditului în administrația locală descrie opt motive pentru testarea răspunderii:

1. Realizarea neadecvată a scopului, neîndeplinirea obiectivelor și directivelor stabilite de către Consiliu sau în reglementări.
2. Gestionare, monitorizare și control deficiente.
3. Prejudicierea încrederii publice sau alt prejudiciu intangibil.
4. Prejudiciu financiar.
5. Luarea neautorizată de decizii.
6. Activități ce nu sunt în conformitate cu legea, comportament criminal.
7. Pregătirea insuficientă a deciziilor.
8. Contabilitate deficientă.

Consiliile și auditul. Consiliile municipale și județene desemnează auditorii, care sunt numiți de partidele politice. Consiliul este autoritate pentru auditori și comunică regulamentele locale de audit, decide asupra bugetului auditorilor și primește raportul de audit.

Asume consiliul primește opinia auditorilor cu privire la recomandarea de a nu scuti de răspundere consiliul executiv și comisiile și care ulterior ia decizia în această privință.

Consiliul decide în fiecare an dacă să scutească sau nu consiliul executiv și comisiile de răspundere. Hotărârea consiliului va fi justificată în scris. Câte odată, raportul auditorilor va constitui, de asemenea, justificarea în scris a consiliului. Dacă hotărârea consiliului diferă de opinia auditorilor, atunci consiliul trebuie să pregătească una proprie.

Hotărârea consiliului trebuie să fie bine fondată pentru a fi transparentă.

Asistența oferită de Suedia Republicii Moldova. Suedia s-a angajat să susțină eforturile reformei de descentralizare în Re-

executive board and/or a committee. If the cause for the remark is not corrected it will almost certainly lead to a recommendation of not being discharged from liability the following year. (There are about 30 cases each year.)

In the Code of Audit in Local Government there are eight reasons for testing accountability.

1. Inadequate goal achievement, failure to observe the objectives and guidelines set by the council or in regulation.
2. Deficient management, follow-up and control.
3. Damage to the public trust or other intangible injury.
4. Financial injury.
5. Unauthorized decision making.
6. Operations not conforming to law, criminal conduct.
7. Insufficient preparation of decisions.
8. Deficient accounting.

The Councils and the Audit. The municipal and county councils appoint the auditors, who are nominated by the political parties. The council is the auditors' principal - it communicates local auditing regulations, decides on the auditors' budget and receives the audit report.

It is also the council who receives the auditors' opinion of recommending or not discharge from liability of the executive board and the committees and who ultimately decide in this matter.

The council decides every year whether to discharge the executive board and committees from liability or not. The council's decision has to be justified in writing. Sometimes the auditors' report will also be the council's written justification. At other times the council's decision differs from the opinion of the auditors, which means that the council has to write its own. The council's decision has to be thoroughly motivated in order to make it transparent.

Sweden's support to the Republic of Moldova. Sweden is committed to support-

publica Moldova și să asiste administrația locală să-și asume mai multe responsabilități și competențe. Suedia susține reforma autoguvernării locale din 1996 și reforma administrației publice centrale în Moldova pe parcursul anilor 2006-2014. În multe contribuții finanțate de Suedia, Academia de Administrare Publică (AAP) a fost un partener de valoare. Vreau să-mi exprim cea mai mare apreciere pentru cooperarea excelentă pe parcursul anilor.

Contribuții:

1995-1998 – finanțarea suedeză pentru reforma administrației publice locale, implementată de PNUD Moldova;

1999-2004 – cooperare bilaterală între SIPU International (Institutul pentru Administrația Locală din Stockholm) și Cancelaria de Stat/Academia de Administrare Publică - Proiectul „Reforma administrației publice locale” (contribuția Suediei – aproximativ 10 MSEK);

2004-2014 – suport la Reforma administrației publice centrale, implementată de BM (BM CPAR) (contribuția Suediei – aproximativ 52 MSEK);

2008-2010 – Suedia și Regatul Unit au susținut elaborarea unei politici pentru dezvoltarea regională în Moldova (contribuția Suediei – 20 MSEK);

2009-2014 – Programul comun de dezvoltare locală integrată (JILDP), implementat de PNUD și UN Women (contribuția Suediei – 47,3 MSEK);

2010 – prezent – Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, implementat de GIZ (cofinanțat de Suedia cu 54,3 MSEK).

Informații adiționale. Pentru a vă documenta mai pe larg, vă rugăm să consultați pagina web a SKL sau Asociația suedeză a autorităților locale și regiunilor (SALAR) în limba engleză. Aceasta reprezintă și promovează autoritățile locale în Suedia. Toate primăriile, consiliile județene și regiunile din Suedia sunt membre ale SKL/SALAR (<<http://sklinternational.se/>>).

ting decentralization reform efforts in Moldova and to assisting the local government sector to take on more powers and responsibilities. Sweden has been supporting the local self-government reform since 1996 and Central Public Administration reform in Moldova during 2006- 2014. In many of the Swedish funded contributions the Academy of Public Administration (APA) was a valuable partner. I would like to express my great appreciation for the excellent cooperation over the years.

Contributions:

1995-1998 - Swedish funding to Local Public administration reform, implemented by UNDP Moldova

1999-2004 - Bilateral cooperation between Sipu International (Stockholm Institute for Public Administration) and Chancellery of State / Academy of Public Administration – Local Governance Reform project (Sweden's budget approx. 10 MSEK)

2004-2014 - Support to Central Public administration Reform, implemented by The WB (The WB CPAR) (Sweden's budget 52 MSEK)

2008-2010 - Sweden and UK supported the development of a policy for regional development in Moldova (Sweden's budget 20 MSEK)

2009-2014 - Joint Integrated Local Development Project (JILDP), implemented by UNDP and UN Women (Sweden's budget 47.3 MSEK)

2010-present - Modernization of Local Public Services in the Republic of Moldova, implemented by GIZ (co-financed by Sweden with 54.3 MSEK)

For more information, please consult the webpage of SKL, or SALAR in English, which stands for Swedish Association of Local Authorities and Regions. It represents and advocates for local government in Sweden. All Swedish municipalities, county councils and regions are members of SKL/SALAR (<<http://sklinternational.se/>>).