

REZUMAT TEZĂ

România își caută la început de mileniu, o nouă poziție în cadrul sistemului internațional. Ieșirea dintr-un regim de dictatură și odată cu ea, schimbarea de sistem, precum și integrarea în Uniunea Europeană au necesitat și necesită în continuare mari eforturi de adaptare.

Obiectul lucrării l-a constituit cercetarea dinamicii procesului legislativ în ceea ce privește instituțiile autonomiei locale în România și în țările membre ale Uniunii Europene, precum și relațiile dintre aceste instituții în contextul integrării europene.

Decizia asupra alegerii temei de cercetare a fost determinată atât din considerente de ordin teoretic, dar și practic, având în vedere importanța autonomiei locale atât la nivel național cât și internațional, precum și faptul că, azi, autonomia locală constituie un reper de bază al statului de drept.

Teza de doctorat este structurată pe cinci capitole, care la rândul lor sunt alcătuite din mai multe secțiuni, în cuprinsul cărora fiecare problemă abordată este tratată distinct, dar luându-se în considerare legăturile existente între ele.

Primul capitol al lucrării, intitulat ” Administrația publică și necesitatea adaptării ei la normele europene”, reprezintă parte introductivă a cercetării în care am abordat aspecte generale referitoare la administrația publică .

În prima secțiune am prezentat relația dintre administrația publică și puterea executivă.

Administrația publică, în ansamblul structurilor și formelor ei de expresie, constituie un fenomen și un concept fundamental ce nu poate fi analizat fără considerarea fenomenului politic care îl determină și nici fără analiza fenomenului social asupra căruia se manifestă.

Am analizat astfel conceptul de administrație, sensurile pe care acesta le comportă în limbajul curent, precum și caracteristicile administrației publice.

Totodată, am arătat că administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale societății organizate în stat și care sunt formulate în legi de către organele puterii legiuitoare, precum și executarea hotărârilor judecătorești, date în temeiul legii.

Scopul administrației publice îl reprezintă satisfacerea interesului public.

Așa cum s-a arătat în literatura juridică de specialitate, opinie la care ne-am raliat, administrația publică este o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activitate care se realizează, în principal, prin sistemul organelor administrației publice, dar în subsidiar și prin alte organe situate în alte sisteme de organizare a puterii statului-sistemul puterii legiuitoare și sistemul puterii judecătorești-precum și în cazul unor organizații particulare care îndeplinesc activități de interes public și care dobândesc, în aceste împrejurări, calitatea de autorități administrative.

Scopul final al oricărui studiu ce privește administrația este de a construi un model al sistemului administrativ, pe baza căruia administrația, ca sistem, să fie înțeleasă ca un proces evolutiv, pornind de la obiecte, atribute și relații ce se combină și permit funcționarea optimă.

O abordare de ansamblu asupra sferei și conținutului administrației publice nu poate fi realizată decât cu ajutorul unei abordării sistemice. În principiu, structura organizatorică și funcțională a sistemului autorităților administrației publice este alcătuită prin subordonarea, din treaptă în treaptă a diverselor autorități care realizează activitatea administrativă a statului sau a colectivităților locale, față de un organ de

vârf - Guvernul, organ central al puterii executive, care exercită, în conformitate cu legea, administrația publică pe întreg teritoriul țării.

În secțiunea următoare a acestui capitol am prezentat funcțiile, misiunile, atribuțiile, competențele autorităților administrației publice în doctrina și practica juridic-administrativă insistând asupra principalelor funcții: funcția de administrare a personalului, funcția financiară, funcția juridică, funcția de previziune și programare etc.

În continuare am analizat principiile fundamentale care guvernează administrația, precum principiile legalității, ierarhiei, oportunității, revocabilității insistând asupra principiilor specifice ale organizării și funcționării administrației publice: centralizarea și descentralizarea administrativă.

În capitolul II, Contextul intern și european al definirii conceptului de autonomie locală, structurat în două secțiuni, am prezentat evoluția conceptului de autonomie locală reflectat atât în reglementările europene cât și în cele din România insistând asupra aspectelor de drept comparat privind cadrul legal al autonomiei locale în țările membre ale Uniunii Europene.

Pornind de la definiția autonomiei locale dată în art.3 al Cartei europene a autonomiei locale am analizat reglementările legale și constituționale ale acestui principiu fundamental concluzionând că autonomia aparține colectivităților locale și aceste colectivități locale își pun în operă această autonomie locală, prin intermediul organelor alese în administrația locală. Deci autonomia locală aparține colectivităților ca și concept, dar se exercită, de fapt, pe baza unui mandat, prin aceste organe alese.

Al treilea capitol intitulat Instituții ale autonomiei locale în spațiul european tratează în prima secțiune instituțiile autonomiei locale în România respectiv consiliul local, primarul, viceprimarul, consiliul județean, delegatul sătesc. Am analizat evoluția istorică a acestor instituții precum și competențele și atribuțiile lor conform legislației actuale.

În secțiunea 2 am analizat organizarea administrației locale în 18 țări membre ale Uniunii Europene: Franța, Germania, Italia, Marea Britanie, Ungaria, Spania, Olanda, Suedia, descifrând în secțiunea 3 compatibilitățile dintre instituțiile autonomiei locale din România cu alte sisteme administrative europene.

Analiza comparativă a administrației publice din România cu administrația altor state europene evidențiază atât elemente comune, cât și numeroase diferențieri ca urmare a regimului constituțional diferit, a formei de guvernământ sau a regimului politic existent la care se adaugă tradițiile fiecărui stat în parte.

În România, ca și celelalte sisteme de drept europene, administrația publică este structurată pe paliere, nivele de administrație, statul rezervându-și numai conducerea generală și supravegherea autorităților teritoriale și locale, pe calea controlului, prin agenți ai statului (prefect). De asemenea este recunoscută organizarea și funcționarea administrației publice, potrivit principiilor generale, descentralizarea, deconcentrarea, autonomia locală, stabilirea raporturilor de colaborare, cooperare între autoritățile administrației publice, ca regulă în privința structurilor administrative statale, consacrară la nivel de bază a comunei, ca unitate de referință;

Cu toate aceste asemănări între sistemul administrativ românesc și cel al statelor europene, există și deosebiri care impun modificări legislative, structurale și instituționale, în măsură a compatibiliza administrația publică românească cu cea europeană, din perspectiva integrării României în Uniunea Europeană.

Dintre aceste deosebiri, amintim: reglementarea în mod unitar pe întreg teritoriu național a administrației publice locale, lipsa unei reglementări distincte a atribuțiilor autorităților administrației de nivel intermediar, lipsa partajării competenței pe nivele de administrație, transfer redus de responsabilitate (de la stat și autorități centrale, către autoritățile locale),

neconsultarea autorităților locale, cu ocazia adoptării unor acte normative ce privesc competența acestora, absența sau insuficiența resurselor transferate concomitent cu transferul atribuțiilor către nivelul de bază, recunoașterea și garantarea insuficientă a principiului subsidiarității, proporționalității și a bunei administrări, autonomia financiară redusă a autorităților administrației publice locale, depolitizarea administrației publice.

Asemănările și deosebirile pe care le-am identificat, pe de o parte apropiere sistemul administrativ românesc de cel al țărilor comunitare, dar pe de altă parte îl și deosebesc, necesitând unele modificări sau clarificări asupra naturii structurilor administrative și a poziției acestora în sistemul democrației constituționale.

În acest capitol am încercat să surprind lupta dintre cele două tendințe esențiale ale administrației românești, una centralistă ce decurge din caracterul unitar al statului român și cealaltă, descentralizatoare, izvorâtă atât din vechile tradiții istorice ale comunităților locale românești, dar și din politica contemporană europeană de organizare a administrației publice.

Capitolul IV al tezei de doctorat intitulat Autonomia locală și integrarea europeană, este dedicat noilor raporturi dintre autonomia locală și suveranitatea statului în procesul de integrare europeană și analizei relațiilor dintre nivelurile local, național și regional european.

În secțiunea 2 a acestui capitol am prezentat câteva probleme legate de regionalizarea administrativă insistând asupra creșterii importanței regiunilor în Europa.

În momentul actual, Uniunea Europeană consideră nivelul regional ca fiind un nivel administrativ care își are locul în ierarhia administrativă a statelor membre pe o poziție imediat inferioară nivelului central. Autonomia regională este un concept care trebuie să se regăsească în reglementările legale a tuturor statelor membre.

Secțiunea 3 a acestui capitol analizează problemele legate de relațiile colectivităților teritoriale locale cu Consiliul Europei și Uniunea Europeană precum și activitatea externă a acestor colectivități teritoriale locale.

Pornind de la ideea că Uniunea Europeană este o comunitate administrativă, în care locul dreptului administrativ în ordinea normativă comunitară este cvasitotal, consider că fazele procesului de integrare efectivă au o legătură directă cu reforma administrației publice și în special cu necesitatea accentuării autonomiei locale.

Analizând implicațiile aderării României la Uniunea Europeană și efortul de adaptare și modernizare a administrației românești la spațiul european se poate reține ca o concluzie faptul că autonomia locală presupune din ce în ce mai mult accentuarea și urgentarea descentralizării și transferul competențelor către aceste colectivități locale cu definirea noilor dimensiuni ale relațiilor externe ale acestora, în vederea respectării caracterului statului unitar sau federal.

Ultima parte a lucrării a fost consacrată concluziilor și propunerilor de lege ferenda.

Propunerile de perfecționare a cadrului legislativ privesc promovarea democrației locale cu accent pe mai buna delimitare a competențelor dintre administrația centrală și cea locală, fortificarea legislativă a principiului separației și echilibrului puterilor în stat, punându-se accent pe depolitizarea administrației, necesitatea eliminării fisurii dintre administrație și cetățean cu accent pe stabilirea mecanismelor necesare realizării transparenței în administrația publică, modificarea legislației privind organizarea administrativ-teritorială, în sensul redimensionării unităților administrativ-teritoriale, cu prioritate a comunelor.

Odată cu inițierea unor acțiuni de perfecționare a reglementărilor juridice trebuie, în acest context, să se asigure coerența și stabilitatea pe termen lung a cadrului legislativ și, pe cale de consecință, stabilitatea

raporturilor juridice și a relațiilor sociale și astfel, intrarea în normalitate a statului de drept, a societății românești.

Ultimul capitol se încheie cu concluzii privind eforturile făcute de statul român în vederea adaptării legislației la normele europene ca o consecință a integrării României în Uniunea Europeană.

Cu această ocazie am arătat în concluzii aspectele relevante care, în opinia mea, exprimă noutățile pe care le aduce teza întocmită de mine.

Modelele de dezvoltare europene ne-au demonstrat că descentralizarea și recunoașterea autonomiei funcționale la nivel local, sunt condiționate de eficiența activității administrației publice, ceea ce presupune transpunerea lor în practică treptat, pentru că în fapt scopul celor două principii trebuie să corespundă cu finalitatea acestora, respectiv, cu apropierea de cetățean a administrației locale și asigurarea accesului liberal acestuia la actul decizional.

Centralizarea excesivă, continuă să fie o barieră în calea administrației în general prin pârghiile de subordonare și ierarhizare pe verticală și orizontală, prin lipsa capacității decizionale a nivelului local, prin menținerea a numeroase paralelisme între competențele autorităților de la nivele diferite de administrație, cu conflicte pozitive de competență de cele mai multe ori, ceea ce au dus la caracterizarea administrației în general ca fiind o adevărată birocrație.

În stadiul actual al evoluției administrației românești, ceea ce se impune cu necesitate este nu copierea unui model sau conceperea unui nou, ci eliminarea din structurile și sistemul de relații existente a acelor elemente și pârghii care afectează buna funcționare a serviciilor publice, relația cetățean-administrație publică în general și care se opun transferului de competență de la stat către instituțiile autonomiei locale.