

PREFECTUL

– FACTOR DE STABILITATE IN ADMINISTRATIA PUBLICA -

Institutie de traditie a sistemului administratiei publice din Romania, prefectul-functionar politic, demnitar sau inalt functionar public, functie de moment istoric la care ne referim, a fost si ramane o institutie deosebita in administratia publica a statului roman.

Romanii utilizau notiunea de prefect sau prefectura intr-o variata gama de denumiri administrative, fie unitati administrative, fie functii oficiale (civile, militare, economice, etc.).

Urmarind evolutia transformarilor survenite in sistemul administrativ al Tarilor Romane, observam ca acestea au urmat o cale lenta si sinuoasa, fiind puternic influentate de evenimentele externe.

Sensul actual al denumirii institutie care conduce o unitate administrativa mai mare (judet), provine din francezul “ **prefecture** “, statuat in legile administrative ale lui Napoleon I. Prefectul, era comisar al Guvernului pe langa consiliul judetean.

La noi in tara, institutia prefecturii si a prefectului apare pentru prima data sub domnia lui Al. I. Cuza, in Legea pentru consiliile judetene. Prefectul si subprefectul erau reprezentanti ai puterii centrale in judet si administratori ai intereselor locale.

In perioada interbelica , printr-o serie de acte normative se cladesc bazele noii organizari a administratiei locale de stat , prefectul devenind un delegat al autoritatii centrale reprezentind in judet guvernul si puterea executiva.

Odata cu instaurarea regimului communist au fost desfiintate brutal prefecturile, dupa mai bine de 100 de ani de functionare in cadrul administratiei publice romanesti , locul acestora si al prefectilor fiind luat de Comitetele populare judetene si de prim-secretari.

Evolutia prefectului si a prefecturilor este strans legata de dezvoltarea, organizarea si racordarea administratiei publice romanesti la principiile administratiei moderne, europene.

Descentralizarea , ca element al autonomiei locale, nu poate fi conceputa , cel putin in statele unitare, fara existenta unui control din partea statului, denumit, traditional, control de tutela, exercitat in unele tari precum Italia, Franta, de functionari sau autoritati ale administratiei de stat, iar in altele (Marea Britanie) de catre judecatori. De aici legatura organica care trebuie sa existe intre autonomia locala si lege,

dintre interesele locale (comunale, orasenesti, municipale, judetene) si interesele nationale exprimate prin lege.

Acest rol, in legislatia romaneasca, l-a avut prefectul, situatie reglementata si de Constitutia adoptata in anul 1991, care la art. 122, alin. 2, prevede : „ Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local si conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor si ale celorlalte organe centrale, din unitatile administrativ- teritoriale “.

Prefectului i s-au stabilit sarcini de administratie generala, cum ar fi coordonarea pe plan local a activitatii serviciilor teritoriale ale ministerelor, precum si exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor administrative ale autoritatilor publice locale.

Prof. E.D. Tarangul afirma ca : „ Administratia moderna este complicata. Ea pretinde cunostinte si experienta. Astazi nu se mai poate administra numai cu bunul simt si cu o minte sanatoasa...Administratia moderna este o stiinta si o arta, incat administratorii nu pot fi improvizati “.

In temeiul Constitutiei din 1991, prefectul apare in raporturile cu celelalte organe ale administratiei publice, in trei ipostaze diferite :

- reprezentantul Guvernului pe plan local, fiind strict dependent de Guvern – care il poate revoca oricand fiind recrutat pe baza fidelitatii lui fata de partidul aflat la guvernare
- conducatorul serviciilor publice deconcentrate;
- autoritate de tutela administrativa , chemat sa vegheze la respectarea legii de catre autoritaile publice locale.

Putem califica functia prefectului raportata la perioada 1991-2006 ,ca fiind, mai degraba, una politica, aflata la vointa puterii executive, decat una profesionala. Ori, realitatea arata ca atributele functiei de prefect pentru coordonarea serviciilor ministeriale deconcentrate in judete si pentru controlul de legalitate, de tutela administrativa asupra actelor administratiei publice locale, sunt tehnice, profesionale, presupunand specializarea intr-un domeniu si se dobandesc printr-o pregatire teoretica si experienta practica in domeniul administratiei publice.

Functia pe care o realizeaza prefectul tine de puterea executiva, de Guvern, cu care, prin intermediul institutiei prefectului, se afla in raporturi juridice, de drept administrative, raporturile fiind de subordonare ierarhica.

Garantiile acordate prefectilor in materia stabilitatii carierei erau slabe, schimbarea din functie fiind decisa de catre Guvern. Acesta dispune de libertatea alegerii prefectilor, fiind de dorit ca alegerea sa se faca cel putin dintre absolventii unei scoli de administratie publica, eventual cu un stagiu in functia de subprefect.

Conform legislatiei din acea vreme prefectul era subordonat politic Guvernului care l-a desemnat. El era insarcinat cu punerea in aplicare a orientarilor politice ale Guvernului aflat in functie, avand si o misiune generala de informare a puterii, asupra starii judetului sau. Acest mod de organizare este o rezultanta a fenomenului general de interpenetrare a politicului si administrativului in societate.

Raportandu-ne la situatia politica actuala si admiterea Romaniei ca stat membru cu drepturi depline a U. E. , putem aprecia ca asistam la o transformare a statutului prefectului in administratia publica, in sensul transformarii functiei de prefect in functie publica comunitara, sens in care, s-au pus la punct (cel putin din punct de vedere al reglementarii) unele aspecte care ii permit prefectului sa-si exercite atributiile fara presiuni din afara sferei strict profesionale, si anume :

- de la 01.01.2006 prefectul este obligat sa fie apolitic;
- este inclus in categoria inaltilor functionari publici;
- i se creeaza o cariera profesionala;
- i se asigura o stabilitate in functie, chiar daca va fi obligat sa si-o exercite acolo unde va decide Guvernul (in calitatea sa de inalt functionar public).

Modificarile legislative au definit mai clar si responsabilitatile, si modalitatile de actiune, inclusiv relatiile pe care acesta le are cu tot ceea ce inseamna, in peisajul actual, viata publica si administratia publica, atat locala, cat si centrala.

Avand in vedere rolul important de supraveghetor al respectarii legii in activitatea autoritatilor locale, respectind autonomia decizionala a acestora, putem reliefa relatiile de control in care se afla prefectul cu consiliile locale, primarii si consiliul judetean. Este vorba de un control stabilit prin lege si nu unul izvorat din relatii de subordonare ierarhica.

Astfel, spre deosebire de legislatia anterioara , la acest moment prefectul nu mai este limitat in atributia de verificare a legalitatii doar la actele administrative de autoritate , el putind ataca in fata instantei de contencios administrative orice acte emise de autoritatile administratiei publice locale , daca le considera nelegale , legiuitorul nemaifacind sub acest aspect distinctie intre actele de autoritate si actele de gestiune.

Trebuie remarcat inasa ca autoritatea Guvernului asupra consiliilor locale trebuie exercitata strict in temeiul legii si cu respectarea autonomiei functionale a acestora.

Prefectul conduce, sub autoritatea fiecarui minister, serviciile statului deconcentrate la nivelul unui judet. Iata, o dovada in sprijinul nevoii permanente si continue in contextul actual de pregatire in domeniul administratiei a fiecarui prefect.

Prefectul asigura un rol esential de comunicare intre autoritatile statului si cetateni. El explica, prin aceasta comunicare, politica Guvernului, masurile si reglementarile deosebite aparute si informeaza Guvernul asupra situatiei economico-sociale, administrative si culturale a judetului care trebuie sa prezinte rezultatele obtinute de judetul in fruntea caruia se afla.

Rezultatele acestui raport au menirea sa reflecte gradul de profesionalism al prefectului si promptitudinea cu care a dat curs rezolvarii tuturor problemelor care s-au ivit in viata judetului.

Totodata, prefectul actioneaza si pentru asigurarea unui climat de pace sociala, acordand atentie constanta prevenirii tensiunilor sociale si la nevoie intervenind pentru dezamorsarea conflictelor, ajutandu-se in acest scop de Comisia de dialog social pe care

o coordoneaza in paralel cu presedintele consiliului judetean, organism constituit din reprezentanti ai sindicatelor, patronatelor si ai autoritatilor locale.

In ceea ce priveste realizarea politicilor nationale si ale celor de integrare europeana , prefectul, cu ajutorul aparatului sau indeplineste o serie de atributii complexe menite sa ajute la :

- cunoasterea documentelor privind integrarea europeana adoptate la nivel central ,
- cunoasterea programelor cu finantare externa initiate si sustinute de Uniunea Europeana si alte institutii externe
- implementarea la nivel local a legislatiei comunitare armonizate cu acquis-ul comunitar si monitorizeaza trimestrial realizarea masurilor cuprinse in acesta

Un alt domeniu important de activitate dat de legislatie in sarcina prefectului este si acela al buneii organizari si desfasurari a activitatii pentru situatii de urgenta.

Prefectul este de altfel presedinte al Comitetului judetean pentru situatii de urgenta, organism inter-institutional organizat la nivel judetean.

In scopul unei colaborarii eficiente cu societatea civila si institutiile publice, prefectului, prin Legea nr. 340/2004, i s-a conferit dreptul de a solicita institutiilor publice, precum si asociatiilor si fundatiilor de utilitate publica documentatii, date si informatii, iar acestea sunt obligate sa le furnizeze.

Avand in vedere cele de mai sus, putem spune, in concluzie, ca locul si rolul Institutiei Prefectului in sistemul de drept romanesc este definit de urmatoarele caracteristici :

- activitatea sa este subordonata intotdeauna Guvernului, care îi stabileste obiectivele de indeplinit si îi furnizeaza mijloacele materiale si tehnice pentru a functiona la capacitate optima;
- este ierarhizata si ordonata – pentru a avea o coeziune si a asigura disciplina;
- este egalitara – furnizeaza servicii tuturor celor interesati, fara discriminare;
- este remunerata - functiile publice prin care se realizeaza sarcinile trasate sunt remunerate;
- este civila si nu militara;
- este laica – personalul sau nu este clerical;
- este permanenta necesitand tehnicitate;
- este formalista, scrisa, birocratica - se desfasoara dupa anumite proceduri scrise;
- este compartimentata ierarhic si orizontal.

In urma intalnirilor organizate de catre Asociatiile prefectilor si subprefectilor si in urma unor analize atente a experientelor fiecarui participant se desprind o serie de propuneri care pot sa conduca spre o eficientizare a activitatii reprezentantilor Guvernului in teritoriu :

- stabilirea prin decizie a listei serviciilor deconcentrate a celorlalte organe ale autoritatilor administratiei centrale care fac parte din Colegiul prefectural;

- completarea legislatiei in vigoare cu precizari clare privind modul in care se exercita control din partea prefectului, considerat element important al actului de conducere;
- introducerea in reglementarile legale actuale a avizului de conformitate al prefectului pentru numirea in functie a directorilor serviciilor deconcentrate din judet, cu scopul intaririi relatiei prefect- director de deconcentrate;
- necesitatea numirii secretarului unitatii administrativ- teritoriale, dupa sustinerea concursului organizat in conditiile legii, prin ordin al prefectului;
- reorganizarea cancelariei prefectului care trebuie sa includa si corpul de control al prefectului constituit din personal contractual, supus acelorasi reglementari ca si cancelaria prefectului.

Fara a ne fi propus sa realizam un studiu de fond al Institutiei Prefectului ,care comporta desigur o discutie mai ampla , consideram ca am realizat o introspectie istorico-juridica de natura a facilita intelegerea rolului si locului acestei institutii in trecutul , prezentul dar mai ales viitorul administratiei publice romanesti ancorata in realitatile europene moderne.

Asociatia Inatilor Functionari Publici-Inspectori Guvernamentali

PREFECT,
SIMION LUCIAN EDUARD