



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Dezvoltării Regionale  
și Administrației Publice



Inovație în administrație  
Programul Operațional  
"Dezvoltarea Capacității  
Administrative"



Analiza  
**Sistemelor Administrative la nivel internațional**  
cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare





Analiza  
Sistemelor Administrative la nivel internațional  
cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare

ianuarie 2013

## CUPRINS

Introducere	4
1. Funcționarea sistemelor administrative	4
1.1 Sistemul administrativ și relaționarea acestuia cu sistemul politic	5
1.2 Forme de organizare a statului și influențele acestora asupra sistemului administrativ	26
2. Reprezentarea puterii executive la nivelul guvernării locale	29
2.1 Guvernarea pe paliere	33
2.2 Nivelul teritorial/regional de guvernare – Guvernul local și guvernarea locală	47
2.3 Bune practici privind nivelul teritorial/regional de guvernare la nivel internațional	62
2.4 Analiză comparativă a formelor de reprezentare a puterii executive la nivelul teritorial de guvernare în statele din S-E Europei	64
3 Concluzii și propuneri/recomandări	77
4 Bibliografie	81



# INTRODUCERE

Analiza de față este realizată în cadrul proiectului „Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare” finanțat prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative derulat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România. Unul dintre obiectivele proiectului constă în realizarea unui document de politică publică care vizează definirea statutului prefectului în administrația publică din România. În vederea fundamentării acestei inițiative în cadrul proiectului vor fi realizate o serie de analize și studii referitoare la rolul, atribuțiile și poziția în sistemul administrativ a reprezentantului autorității centrale la nivel local. Una dintre aceste analize se referă la nivelul regional/teritorial de guvernare din perspectiva a diferite sisteme administrative la nivel internațional.

## 1. Funcționarea sistemelor administrative

A fi în cunoștință de cauză înseamnă în primul rând să stăpânești domeniul de activitate asupra căruia vrei să te pronunți. A fi în cunoștință de cauză mai înseamnă a cunoaște evoluția unei anumite teme de interes, nu numai la noi, ci printr-o analiză comparativă, cum a evoluat și în alte părți ale lumii. Înseamnă, de asemenea, să cunoști stadiul actual de evoluție a acestei probleme care te preocupă, astfel cum este reflectat în legislația specifică actuală, și nu în ultimul rând, înseamnă să cunoști tendințele în evoluția problematicii respective, astfel cum aceste tendințe sunt reflectate în doctrina de specialitate.

În prezent, în România sunt dezbateri aprinse pe diferite teme, cum ar fi: revizuirea Constituției, reorganizarea instituției prefectului, procesul de regionalizare, o viitoare reîmpărțire administrativ-teritorială etc.

În acest context, prin această cercetare, ne propunem să fim în cunoștință de cauză cu privire la aceste teme de larg interes și extrem de actuale realizând o analiză comparativă a altor sisteme administrative, în ideea de a identifica bune practici și lecții învățate din experiența altor state, de a vedea care sunt modelele existente și dacă “importul” unui model poate funcționa în peisajul românesc.

În prezent, realitatea ne arată că statul, administrația în special, dar și justiția s-au dezvoltat și se dezvoltă permanent în cea mai mare parte dintre țările lumii. Birocrația triumfă în multe țări și se pare că se instalează și în unele structuri administrative ale Uniunii

Europene sau O.N.U . Se caută permanent soluții pentru a degaja statul din strânsoarea birocrăției și pentru a-i reda rolul său inițial pur politic. Într-o asemenea concepție (aparținând personalismului-federalist ) puterea trebuie transferată din vârful piramidei statului birocratic hipertrofiat și neputincios, la baza societății, prin aplicarea reală a principiilor statului de drept: descentralizare, autonomie, cooperare, astfel încât administrației să-i revină doar funcțiunile reziduale și să se producă reducerea, dacă nu dispariția birocrăției și reamplasarea atribuțiilor și competențelor în favoarea autorităților intermediare aflate la diferite niveluri ale societății.

## **1.1. Sistemul administrativ și relaționarea acestuia cu sistemul politic**

### **Sistemul administrativ**

Într-un sens foarte larg, societatea reprezintă un mod organizat de existență în sfera fenomenelor vieții . Totodată, prin societate se înțelege totalitatea oamenilor care trăiesc laolaltă, fiind legați între ei prin anumite raporturi economice. Societatea presupune așadar, o existență a unor grupuri de persoane în cadrul unei comunități, existență care are la bază o serie de relații.

În doctrină, se consideră că “sistemul este un obiect complex, alcătuit dintr-un număr de elemente, deci, un ansamblu organizat. Elementele componente se comportă ca “părți” în raport cu sistemul din care fac parte și ca “sisteme” în raport cu propria lor structură. Unul și același element este, în același timp, subsistem față de întregul în care integrează și sistem față de elementele ce-i sunt subordonate.”

Astfel, se conturează ideea potrivit căreia sistemul social este alcătuit din diferite alte subsisteme, ca elemente componente, administrația publică fiind un asemenea subsistem. În opinia unor autori , administrația publică reprezintă “aparatură de gestiune al problemelor publice”. Ea este, prin natura sa, “subordonată unor scopuri care îi sunt exterioare. Rolul administrației, structurile și metodele sale depind de societatea în care ea se găsește inserată, de mediul său.”

Alți autori susțin că administrația publică este “un sistem care există și funcționează în cadrul unui macrosistem de organizare socială a societăților globale”. În cadrul societății, a acestui sistem macrosocial, “există și alte forme de organizare, în afara sistemului administrației publice, constituind, pentru acesta din urmă, mediul social în care există și funcționează”.

Tot în doctrină , este propus un model cibernetic al societății globale, alcătuit din trei paliere: palierul de bază – “executorul social” (societatea, cetățenii); palierul de mijloc – “aparatură administrativă al statului” (administrația publică) și palierul de vârf – autoritățile publice (Parlament, Președinte, Guvern). Administrația publică apare, deci, ca o structură intermediară între palierul politic și cetățeni.

Din perspectiva analizei sistemice, “activitatea specifică administrației publice se desfășoară prin intermediul unei multitudini de forme instituționale ce constituie un angrenaj instituțional, ale cărui principii de organizare variază în funcție de problemele puse, de presiunile exterioare și de preocupările proprii, dar care presupune și integrarea sa în mediul social, politic și economic existent cu multiple diferențieri în spațiu și timp”.

Așadar, “sistemul administrativ al unui stat sau uniuni de state poate fi definit ca un ansamblu coerent de structuri, instituții și reglementări interdependente prin care se înfăptuiește activitatea de administrație publică, ca proces real” . Practic, conform teoriei sistemelor, sistemul administrativ apare ca un subsistem al mediului social, ce reprezintă, în același sens, un sistem integrator, foarte complex.

Astfel, sistemul administrativ nu poate fi conceput decât ca parte integrantă a sistemului social aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia. Totodată, în literatura de specialitate, se vorbește despre sintagma mediu al sistemului administrativ – ecosistem, care semnifică “un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influență asupra funcționării sistemului sau care sunt influențate la rândul lor, de către acesta”.

Astfel, se susține că “structurarea și funcționarea sistemului administrativ sunt condiționate, în mod obiectiv, de alte elemente de structură ale societății globale, legate între ele printr-o serie de interacțiuni; el comunică cu acest mediu prin informații reciproce și prin procesul întrebare-răspuns” . Întrebările adresate sistemului administrativ sunt complementare, atât între ele, cât și cu cele care emană din interiorul sistemului administrativ însuși, iar răspunsurile formulate de sistemul administrativ îmbracă forma deciziilor și acțiunilor concrete cu impact direct asupra societății.

Se consideră că tot acest proces de schimb și comunicare dintre sistemul administrativ și mediul exterior, creează două situații , și anume: pe de o parte, sistemul poate fi deschis către mediul, prin schimburile complexe de informații care au loc, dar în același timp, sistemul administrativ tinde să-și creeze propriul determinism intern, limitându-și comunicațiile cu exteriorul; pe de altă parte, “acest sistem se poate plasa într-o situație de dependență sau să încerce să-și controleze și să domine mediul, creând un centru autonom de putere și propriile valori”.

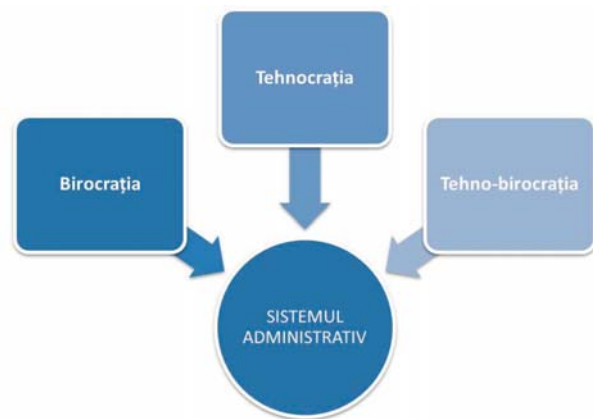


În calitatea sa de sistem autonom, în raport cu celelalte subsisteme și chiar cu mediul social, politic, administrația publică se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie. Astfel, sistemul administrativ se distanțează de sistemul politic și devine un sistem distinct cu propria sa identitate, deși rămâne sub influența politicului.

Astfel, în doctrină se susține că sistemul administrativ își constituie bazele proprii de existență și funcționare cu următoarele elemente componente:

- Birocrația;
- Tehnocrăția;
- Tehno-birocrația.

Una din definițiile birocrăției date în doctrină se referă la “sistemul în care preponderanța în direcția realizării afacerilor publice, aparține serviciilor administrative, adică birourilor” .



*Bazele sistemului administrativ*

Astfel, birocrăția presupune ca administrația să înregistreze următoarele mutații:

a) “să se transforme într-o lume îngrădită, capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine astfel independentă de corpul electoral și de guvernanți care nu mai exercită asupra sa o influență directă. În această optică, Statutul funcționarului public, din democrațiile europene, maximizează securitatea profesională și garantează autonomia acestuia, iar administrația se constituie ca o categorie socială, o corporație care are interese proprii”.

b) “tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobândească forță politică și capacitate de decizie” .

Sociologului german Max Weber îi este recunoscută formularea clasică cea mai cuprinzătoare a caracteristicilor birocrăției. După Weber, birocrăția este manifestarea autorității legal-raționale în formă instituțională; ea are un rol esențial în reglarea și controlul societăților moderne. “Este, spune Weber, superioară oricărei alte forme de autoritate prin precizie, stabilitate, rigoarea disciplinei și siguranță. Astfel, birocrăția permite calcularea la un nivel deosebit de ridicat a rezultatelor șefilor de organizații și a celor care interacționează cu ea. Birocrația este, în cele din urmă, superioară prin eficiența ei operațională și “formal, capabilă să rezolve toate tipurile de sarcini administrative”. Pentru Weber, birocrăția este indispensabilă menținerii civilizației în societatea modernă. În viziunea sa, “oricâți oameni s-ar plânge de răul creat de birocrăție, ar fi o pură iluzie să

credem pentru o clipă că activitatea administrativă continuă ar putea fi realizată în orice domeniu altfel decât prin munca de birou a funcționarilor”.

Fenomenul birocratic reprezintă un subiect controversat în activitatea administrativă, fiind apreciat și criticat în egală măsură. Astfel, A. Mathiot consideră că birocrăția are avantaje apreciabile, deoarece funcționarii publici, recrutați în funcție de talentul lor, mențin continuitatea statului și a serviciilor publice. Dintr-o altă perspectivă, Michel Croazier caracteriza, de exemplu, birocrăția franceză prin formalism și lipsă de personalitate.

Tehnocrația poate fi definită ca fiind “sistemul în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice, aparține tehnicienilor”. Aceste persoane iau anumite decizii în funcție de considerentele de eficacitate tehnică, fără a face referiri la exigențele politice. Spre deosebire de agenții dintr-o organizație birocratică, tehnocrații nu se mulțumesc numai să aplice regulile, ci au facultatea de a crea, de a impune noutățile.”Implantarea tehnocrațiilor generează iluzia realizării controlului politic de către administrație, Max Weber semnala deja o ascensiune publică irezistibilă a tehnicienilor, care pe de o parte reduce rolul și puterea politicului, iar pe de altă parte, generează fenomenul de confuzie între omul politic și expert”. Preponderența tehnicienilor în cadrul sistemului politic este consecința unui fenomen general al societății industriale, dominată de tehnocrați. Astfel, J. K. Galbraith vorbește despre “tehnocrație” care este formată din specialiști care dețin fiecare câte o parte din informațiile necesare întregului ansamblu ce va deține puterea. În opinia lui Maurice Duverger, această evoluție va conduce la un proces de osmoză între tehnicienii privați și cei publici, care au aceeași origine și apără aceleași interese.

În alte opinii însă, influența tehnocrațiilor asupra afacerilor publice este contestată; în absența omogenității sociale și a unei doctrine proprii, specialiștii nu vor putea constitui un grup dominant în cadrul sistemului politic. În măsura în care tehnocrația compromite jocul politic și secretul de stat, ea devine incompatibilă cu principiile democrației.

Cel de-al treilea concept, cel de tehnocrație reprezintă un mix între aptitudinile de organizare și competențele de ordin tehnic. Cele două elemente nu se suprapun; puterea birourilor nu se sprijină întotdeauna pe specializare și calificare tehnică. Tehnocrația poate să aducă birocrăției forță și prestigiu și să o pună în valoare prin imprimarea unui caracter dinamic. La rândul său, birocrăția constituie un punct de sprijin pentru tehnocrație. Tehnicienii care se bazează pe aparatul birocratic devin mult mai capabili și mai competenți.

În concluzie, tehnocrația reprezintă un model rațional de organizare a sistemului administrativ public, care bazat pe cunoștințe tehnice, este capabil să atingă un înalt grad de eficiență.

## Integrarea în mediul social

Sistemul administrativ se află în relații de intercondiționare cu mediul sau sistemul social de care este determinat și asupra căruia acționează. În accepțiunea de mediu, sistemul social este format din mai multe elemente distincte așezate într-o structură ierarhizată, dar aflate în interacțiune. În această accepțiune, componentele sistemului social sunt, conform opiniei lui J.W.Lapierre, următoarele:

- sistemul politic, compus din instituțiile și organizațiile politice;
- sistemul biosocial. Acesta cuprinde ansamblul proceselor sociale care în grupările umane, asigură condițiile necesare creșterii demografice;
- sistemul ecologic, care cuprinde relațiile populației cu spațiul pe care îl amenajează și pe care trăiește;
- sistemul economic, care se referă la modul de organizare a activităților de producție și de schimburi de bunuri și servicii;
- sistemul cultural, definit prin ansamblul valorilor materiale și spirituale create de societatea omenească de-a lungul istoriei. El cuprinde în sens larg, obiceiurile, normele, instituțiile și organizațiile prin care se propagă valorile culturale în societate”.



*Sistemul social*

Absența sistemului administrativ dintre componentele sistemului social ar presupune integrarea sa în sistemul politic, ceea ce contravine și principiului separației puterilor în stat. Totuși, aceste sisteme sunt interdependente și unele dintre ele exercită influențe determinante asupra evoluției altora. În acord cu cele de mai sus prezintă interes teza liberală a primatului politicului. În concepția liberală, sistemul politic guvernează prin propriile sale reglementări, el funcționând ca un mecanism de reglare a întregii societăți. Potrivit acestor interpretări, deși sunt condiționate de elemente exterioare, structurile politice determină structurile economice și sociale. Practic, în această viziune, puterea politică se consideră a fi la originea sistemului economic, a claselor sociale și a conștiinței de clasă.

În viziunea liberală tradițională, sistemul politic este indispensabil pentru a asigura ordinea și pacea socială, deoarece: “pentru a deveni o realitate istorică, orice societate are nevoie de o forță de impuls, iar această forță este puterea politică; politica este în căutarea binelui comun; ea transcende interesele particulare în numele interesului general; istoria a dovedit

că voința politică, nu numai că învinge condițiile social-economice, dificultățile geografice, tradițiile culturale și structurile familiale, dar mai ales, le modifică profund”. Voința politică conduce la transformarea nevoilor societății în norme, decizii și în acțiuni care asigură regularizarea sistemului social, în ansamblul său.

Această teză cu privire la primatul politicului asupra sistemului social a fost contrazisă de Marx, care considera că structura economică a societății este fundamentul real al edificiilor juridic și politic. El avea să fundamenteze o altă teorie, și anume, teza cu privire la primatul infrastructurilor. În această abordare, relațiile fundamentale din societate sunt raporturile de producție dintre oameni și natură sau dintre oameni și locul lor de muncă. Ele relevă următorii factori: condițiile naturale, tehnice, organizarea și diviziunea socială a muncii.

Pe baza acestor considerente, puterea politică nu ar reprezenta decât un instrument de dominare a unei clase de către alta. Dreptul devine expresia raporturilor sociale impuse în sistemul capitalist de către burghezie, în calitate de clasă conducătoare. Totuși, este de admis că statul nu este un simplu instrument al clasei dominante, ci dispune de o anumită autonomie față de aceasta. Această autonomie a statului îi permite, în egală măsură, să satisfacă interesele economice ale grupărilor sociale care dețin puterea politică, dar să realizeze și alte obiective de interes public larg.

Așadar, sistemul administrativ public trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social. În același timp, după cum am văzut, analiza liberală tradițională face din administrația publică un instrument de acțiune asupra sistemului social.

## **Relaționarea sistemului administrativ cu mediul politic**

Sistemul administrativ se intercondiționează și întreține raporturi privilegiate cu sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administrația publică este parte a sistemului politic și are funcția de asigurare a coeziunii sociale, dar, în același timp, dispune de o relativă autonomie față de sistemul politic.

Pe de o parte, sistemul administrativ apare ca fiind strâns legat de puterea politică, care îi conferă legitimitate și, astfel, acțiunea sa poartă amprenta autorității de stat.

Pe de altă parte, sistemul administrativ recurge la trăsăturile specifice și la competențele sale pentru a se opune forței politice care tinde să o controleze.

Unii autori consideră că influența pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de două tipuri :

- 1) influența ideologiilor și a sistemelor de valori (politice);
- 2) influența instituțiilor (politice).



*Relaționarea sistemului administrativ cu mediul politic*

În legătură cu primul tip de influențe, se invocă faptul că administrația nu este animată de o ideologie specifică, acțiunea sa nu se legitimează prin ea însăși, ci toate acestea provin din sistemul de valori dominant în societate, care poate fi liberal, autoritar, socialist etc. În țările atașate liberalismului, evoluția în plan administrativ s-a produs concomitent cu cea a instituțiilor politice. Primatul acordat individului de către liberalismul tradițional a antrenat, pe de o parte, stricta limitare a competențelor statului (menținerea ordinii și respectarea regulilor concurenței), iar pe de altă parte, a dus la supunerea administrației publice față de principiul legalității. Evoluția societății atestă, însă, că inflexiunea principiilor liberale este însoțită de dezvoltarea puterilor administrației publice, căreia i-a fost încredințată și o funcție de regulator economic.

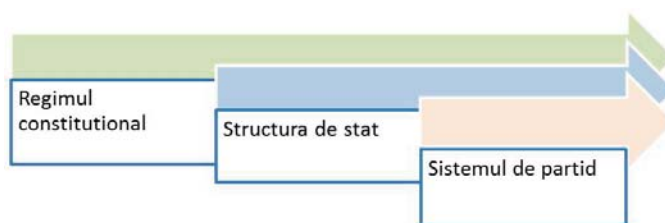
În regimurile autoritare sau fasciste, cultul personalității și voința de renovare națională sunt însoțite de extinderea puterii instituțiilor administrației publice care se transformă într-un instrument indispensabil de realizare a proiectelor partidului unic. În acest context, însă, beneficiind de competențe discreționare și fiind eliberat de necesitatea respectării normelor de drept, sistemul administrativ public trebuie să facă dovada unei loialități absolute față de sistemul politic.

În fostele țări socialiste, instituțiile administrației publice nu reprezentau decât instrumente aflate în serviciul construcției socialismului. Acest sistem administrativ public și-a pus amprenta asupra ansamblului vieții economico-sociale, impunând exigența și disciplina stricte caracteristice centralismului democratic de tip comunist.

În țările aflate în curs de dezvoltare, punerea în practică a sistemului administrativ este,

adesea, condiționată de o serie de preocupări de ordin ideologic și politic (orientare politică, probleme de dezvoltare) și mai puțin de considerente de utilitate și eficiență.

În concluzie, se poate afirma că “influența sistemului de valori politice asupra sistemului administrativ este evidențiată prin fidelitate față de regimul politic, cerință care se presupune respectată de toți funcționarii publici, indiferent de postul ocupat. Cel de-al doilea tip de influență decurge din acțiunea instituțiilor politice. Tipul relațiilor de putere și condițiile de luptă politică influențează administrația și explică variantele posibile de organizare ale acesteia, în cadrul aceluiași sistem politic.” În acest sens, se constată că situația administrației publice în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituțional; structura de stat sau de sistemul de partid .



*Influența exercitată asupra sistemului administrativ*

Regimul constituțional influențează sistemul administrativ, după cum este vorba de un regim parlamentar sau de unul prezidențial. În principiu, în regimurile parlamentare, Parlamentul are un drept de supraveghere extrem de redus asupra funcționării administrației. Astfel, administrația este protejată de crizele ministeriale și posedă o largă autonomie față de guvernanți. Spre deosebire de aceasta, în regimurile prezidențiale, administrația este supusă, de regulă, unui control riguros și se află în sfera de influență a luptei pentru putere. Dependența față de instituția prezidențială este pregnantă, mergând până la a se practica sistemul nominalizării pentru funcțiile publice.

La rândul său, structura statului, care determină forma de stat, unitar sau federal (compus), exercită influențe deosebite asupra sistemului administrativ. Federalismul antrenează suprapunerea a două administrații distincte, în care fiecare exercită competențe proprii prin intermediul funcționarilor supuși unui statut specific. Statele unitare, dimpotrivă, asigură unitatea sistemului administrativ (în baza principiului centralizării), dar nu interzic o structură diversificată a acestuia.

Statele unitare pot recunoaște existența colectivităților locale, dotate cu personalitate juridică și conduse de reprezentanți aleși, care dispun de atribuții limitate (în condițiile descentralizării) sau sunt supuși puterii centrale (în cazul centralizării), căreia îi încredințează ansamblul afacerilor administrative.

În altă ordine de idei, sistemul de partid își poate pune amprenta asupra funcționării sistemului administrativ, după cum există regimul partidului unic, bipartidism sau multipartidism. În cazul prezenței unui singur partid la conducere, administrația este supusă acestuia și îi sunt influențate atât organizarea (inclusiv numirea funcționarilor), cât

și funcționarea sa. Partidul poate să lase în seama administrației numai responsabilitatea gestiunii curente.

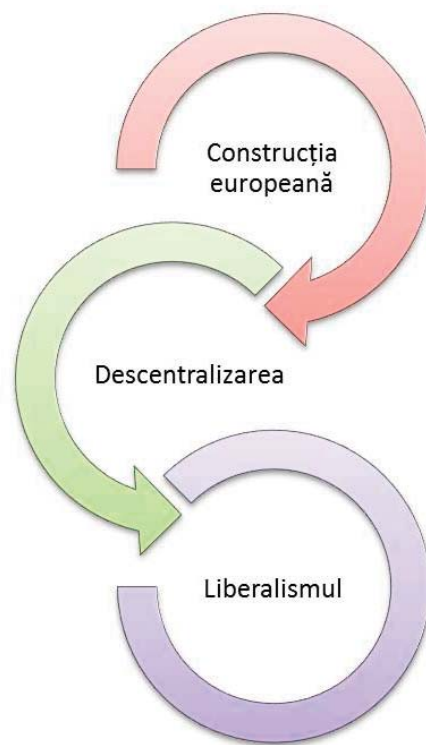
În ceea ce privește bipartidismul, acesta a condus fie la sistemul falsurilor (“spoils system”), ca în S.U.A. în perioada 1832-1883, fie la presiuni deosebite pentru ocuparea unor posturi importante, ca în Marea Britanie, fie la repartizarea echilibrată a funcțiilor publice între partide, ca în Austria .

Multipartidismul a antrenat o polarizare variabilă încheiată cu existența unei grupări politice dominante la un moment dat (Italia, Suedia, Franța), care, venită la putere, deține cvasimonopolul asupra posturilor de conducere în administrația publică.

Tema reformei administrației a devenit în unele țări, în ultima perioadă, o constantă a discursului politic și în fiecare an serviciile statului sunt afectate de diferite seturi de măsuri având ca obiect adaptarea structurilor la evoluția sarcinilor care le sunt încredințate.

În prezent, însă, reorganizările în curs sunt de un interes deosebit în condițiile în care construcția europeană, descentralizarea, revenirea liberalismului par să amenințe prerogativele administrației de stat, aflată într-o poziție cheie, esențială față de puterea politică, puterea economică sau structurile administrative locale. Dacă slăbirea puterii politice naționale depinde de viitorul Uniunii Europene, creșterea puterii locale a avut deja repercursiuni în privința administrației de stat care percepe, între altele, că-i este contestată competența, aptitudinea, capacitatea, de a interveni în mod eficace în domeniul economic. “Dacă imediat după căderea monarhiilor, a regimurilor autoritare și victoria revoluțiilor, organele reprezentative erau singurele mandatate să stabilească regulile generale cu caracter obligatoriu, apariția puterii de reglementare, extinderea progresivă a acesteia face să crească rolul executivului și înlătură monopolul parlamentelor” .

Cea mai spectaculoasă întărire a puterii de reglementare a executivului s-a produs în Franța, prin Constituția din 1958, în care se stipulează expres că numai anumite domenii aparțin Parlamentului pentru legiferare, iar tot ce nu este rezervat Parlamentului ține



*Amenințările asupra prerogativelor  
administrației de stat*

de puterea de reglementare ce aparține executivului. Studiile doctrinare în materie califică această inovație drept putere de reglementare autonomă, deoarece ea nu este supusă legii și practic așează pe picior de egalitate organul legislativ cu cel executiv, în ceea ce privește competența de a legifera, atâta vreme cât fiecare are câmpul său de acțiune în care este abilitat să stabilească norme cu forță juridică primară, fără a putea fi împiedicat de cealaltă putere.

Cu toate acestea jurisprudența administrativă și mai ales constituțională au limitat foarte mult impactul acestei inovații. Prima a refuzat să considere ca lege reglementarea autonomă, care rămâne un act administrativ, în timp ce a doua, printr-o interpretare literală a textului Constituției a extins domeniul legislativ, (deci, al Parlamentului). Rămâne o realitate însă că puterea de reglementare a executivului s-a întărit. Și în România se observă o tendință crescândă a Guvernului de a reglementa, prin intermediul ordonanțelor de urgență, practică care din excepție a devenit treptat regulă.

Un alt aspect ce confirmă tendința administrației de a „cuceri” puterea politică este participarea din ce în ce mai extinsă și mai profundă a administrației la exercitarea puterii politice. Este de precizat mai întâi că înseși funcțiile administrației explică influența acesteia asupra autorităților politice, mai ales asupra guvernelor care, „trăind în simbioză cu aceasta, devin foarte permeabile la influența exercitată de ea.”

În același timp, în ceea ce privește participarea din ce în ce mai amplă a administrației la exercitarea puterii de decizie a puterii politice pot fi evidențiate două aspecte. În primul rând, într-un proces decizional, rolul principal aparține acelei autorități care se află în amonte, la izvorul fluxului decizional. Administrația, însărcinată să culeagă informațiile, să le sistematizeze, implicit le filtrează prin studiile pe care le elaborează în prealabil și care stau la baza oricărui proiect. Este limpede, deci, că administrația deține o poziție cheie, care explică evoluția pe care am observat-o. În al doilea rând, în același timp putem remarca faptul că, în ciuda ingerințelor funcționarilor de stat, guvernării păstrează stăpânirea opțiunilor politice fundamentale, întrucât impactul administrației apare mai ales atunci când considerațiile tehnice sunt hotărâtoare pentru soluționarea unei probleme.

Dar, pe lângă această participare la exercitarea de către puterea politică a puterii de decizie, „tendința administrației de a „cuceri” puterea politică se manifestă și printr-o penetrare din ce în ce mai accentuată a instituțiilor politice de către funcționari. În Europa contemporană, în mare măsură, guvernele au devenit „teritoriul” funcționarilor, mai ales al acelor aparținând marilor corpuri, (Grands Corps, Höherer Dienst, Senior Executive Services) pregătiți la înalte școli de administrație publică, cum ar fi: L'École Nationale de Administration- ENA, Academia Federală de Administrație Publică, Colege d'Europe sau universități de prestigiu din Europa și America.”

Această penetrare se petrece chiar în instituțiile de vârf, Președinție sau Guvern, dar mai



cu seamă, în rândul miniștrilor și al cabinetelor ministeriale. Dacă luăm exemplul Franței, vom observa că funcția de președinte, cu excepția celor două mandate ale lui François Mitterand, avocat de meserie, ca și predecesorii săi de sub regimul celei de-a IV-a Republici, a fost succesiv exercitată de un militar (Charles de Gaulle), un profesor devenit membru al Consiliului de Stat (Georges Pompidou), un inspector de finanțe (Valery Giscard d'Estaing) și un consilier la Curtea de Conturi (Jacques Chirac) .

De asemenea, șefii guvernelor care s-au succedat au fost în foarte marea lor majoritate proveniți din funcția publică. Miniștrii, cel puțin jumătate dintre ei, funcționari cu state vechi în administrație, iar cabinetele ministeriale sunt compuse în marea majoritate din agenți ai statului.

Aceeași situație o întâlnim și în Germania sau Italia și chiar în România, dar numai în ceea ce privește șefii guvernelor, miniștrii și membrii cabinetelor ministeriale, și mai puțin în Marea Britanie.

Dintr-o perspectivă istorică, putem afirma că raporturile între puterea politică și administrație au evoluat într-un sens favorabil acesteia din urmă, practic, reducându-se semnificativ subordonarea administrației față de puterea politică.

## **Noi teorii pentru sistemele administrative**

În prezent, se vorbește despre un nou fenomen în administrația publică numit statul neo-weberian, care se consideră a fi mai potrivit pentru a face față crizei actuale și, mai ales, consecințelor acesteia. Termenul neo-weberian are o varietate de aplicații în literatura de specialitate, precum și în administrația publică și administrarea afacerilor. În cele mai multe cazuri, aceasta se bazează pe variante ale modelului weberian și are metodele de analiză utilizate de către sociologul și economistul german Max Weber.

Termenul neo-weberian, de obicei, se referă la aplicarea principiilor weberiene într-un stat modern sau o organizație. Eticheta de stat neo-weberian (NWS) a fost introdusă de Christopher Pollitt și Geert Bouckaert în 2004, în a doua ediție a cărții lor, „Reforma managementului public: o analiză comparativă”. NWS se referă la sisteme administrative tradiționale (weberiene) care sunt în proces de modernizare, dar păstrează calitățile distinctive de servicii publice. NWS a fost inițial conceput ca un concept descriptiv bazat pe dovezi empirice ale reformelor managementului public și a reprezentat o încercare de a găsi un numitor comun în evoluțiile europene continentale.

Acest nou demers reprezintă o metaforă fortuită care descrie un model care cooptează

elementele pozitive ale NMP , dar pe o fundație weberiană, astfel că ambele sunt asimetric considerate ca înlocuite . Astfel, elementele construcției weberiene privesc: „reafirmarea rolului statului ca mediator principal privind soluțiile la noile probleme ale globalizării, schimbările tehnologice, demografice și amenințarea pentru mediul ambiant; reafirmarea rolului democrației reprezentative (la nivel central, regional și local), în calitate de element de legitimare în cadrul aparatului de stat; reafirmarea dreptului administrativ în păstrarea principiilor de bază referitoare la relația cetățenilor, inclusiv egalitatea în fața legii, securitatea juridică, precum și disponibilitatea de control juridic de specialitate a acțiunilor de stat, dar și păstrarea ideii unui serviciu public, cu statut, cultura, termeni și condiții distincte” .

Trăsăturile NWS se regăsesc în: “trecerea de la o concentrare internă privind normele birocratice la o concentrare externă cu privire la nevoile și dorințele cetățenilor. Principala cale de a realiza acest lucru nu o reprezintă aplicarea mecanismelor de piață, ci crearea unei culturi profesionale de calitate și servicii; suplimentarea (nu înlocuirea) rolului democrației reprezentative cu o gamă largă de dispozitive de consultare și reprezentarea directă a opiniilor cetățenilor; o modernizare a legislației relevante pentru a încuraja o mai mare concentrare pentru obținerea unor rezultate este mai degrabă potrivita decât respectarea în mod corect a procedurii. Acest lucru este exprimat în parte de o schimbare de la controalele ex ante la controalele ex post, fără o abandonarea completă a celor dintâi; profesionalizarea serviciilor publice, în așa fel încât birocrații să nu devină pur și simplu un expert în legislația relevantă pentru sfera lui sau a ei de activitate, dar, în același timp, un manager profesionist, axat pe satisfacerea nevoilor cetățenilor/utilizatorilor” .

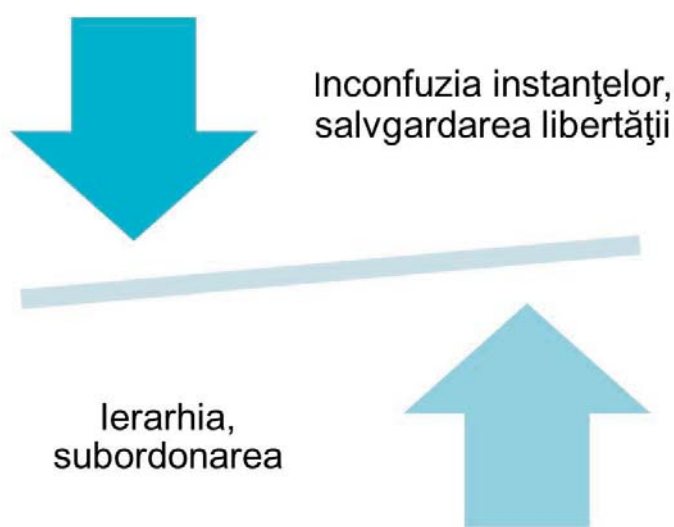
NWS a fost conceput ca un model empiric-analitic, nu ca un model normativ și unul dintre creatorii săi, Pollitt, este destul de auto-critic cu privire la câteva din aspectele sale și nici nu este vorba doar de această critică . Cu toate acestea, NWS este în prezent, probabil, cel mai bun model explicativ a ceea ce se întâmplă în Europa și ajută în mod semnificativ în înțelegerea administrației publice contemporane . De fapt, NWS este perfect pentru o societate bazată pe inovare, în contrast cu NMP. În cele din urmă, NWS pare a fi cel mai bun model disponibil pentru administrația publică în vremuri de criză, așa cum sunt cele pe care le trăim în prezent. Revenirea statului în economie, înseamnă că sistemul nostru nu poate funcționa fără un serviciu public cu adevărat competent și motivat, precum și faptul că reducerea cheltuielilor publice, cel puțin în acest domeniu este cea mai proastă idee pe care ne-o putem imagina.

De fapt, se poate chiar argumenta că cea mai bună speranță, atât pentru gestionarea crizei, cât și de recuperare mai târziu, este revenirea la un serviciu public superior, capabil, responsabil, motivat, concentrat pe termen lung, printre alte instituții neo- weberiene și instituții weberiene, într-adevăr tradiționale.

## Relația administrație – politică în modelul democratic de administrație publică

Există o serie de modele clasice, modelele: liberal, weberian, autoritar sau neo-clasic (neo-liberal), care fac trimitere la diferite tipuri de relații între administrația publică, pe de o parte și instanțele politice, economice, societate și chiar instanțele administrative înseși, pe de altă parte .

Modelul occidental este un mixaj instabil din tradiția liberală și din construcția weberiană. Este deci pe de o parte un model de integrare absolută ca orice construcție statală, ca orice construcție politică, dar pe de altă parte și un model de integrare relativă, cum îi cere tradiția liberală. Modelul occidental de administrație este un model în care se dispută necesitățile ierarhiei și cele ale libertății, un model care se înclină când pe versantul său weberian – ierarhia, subordonarea – când pe versantul liberal – inconfuzia instanțelor, salvagardarea libertății.



*Relația administrație – politică  
în modelul occidental de administrație publică*

Modelul democratic este esențialmente european, Europa continentală, dar și Marea Britanie, dar, de asemenea, și american deoarece Statele Unite trebuie să fie în corelație cu modelul occidental de administrație, chiar dacă, din mai multe privințe, și mai ales poate din cauze istorice, par să se îndepărteze. În fapt, nu există un singur model, ci variante ale modelului democratic care se organizează în jurul unor constante ale modelelor liberal și weberian care definesc modelul democratic, dar nu în mod absolut, întrucât variabilele detaliază acest model.

Constantele modelului democratic sunt acele principii fundamentale ce se regăsesc atât în modelul liberal, cât și în cel weberian, și anume subordonarea, care asigură coeziunea modelului și separarea, care asigură autonomia funcțională, autonomia relativă a elementelor componente ale sistemului iar variabilele sunt sensul subordonării în relațiile menționate precum și amplitudinea, intensitatea acestor relații.

Subordonarea este prima constantă a modelului occidental de administrație publică și este un principiu menționat consecvent în textele constituționale . El se reflectă în organizarea instituțională a raporturilor dintre puterile politică și administrativă, organizare construită în așa fel încât să asigure, să garanteze trecerea necesară de la voința politică către administrație și, prin urmare, subordonarea administrației puterii politice. Două tipuri de organizări asigură această trecere, această transmitere de la unul la celălalt a puterilor și deci subordonarea structurilor administrative celor politice.

Primul tip de organizare care se întâlnește în Marea Britanie constă în juxtapunerea în interiorul aparatului administrativ a unor organe ale căror recrutare este fie pur politică, fie pur administrativă și care au funcția de a asigura informarea puterii politice în legătură cu deliberările din administrație și astfel controlul puterii politice asupra administrației.

Spre exemplu, printre organele administrative, avem “Private Office” (secretariatul particular al Primului Ministru), compus numai din funcționari de carieră, care joacă un rol important de legătură între Primul Ministru și ansamblul de administrații: un secretar particular asistă la toate reuniunile cu Primul Ministru, inclusiv la reuniunile Cabinetului, dar intervine în dezbateri. La polul opus unor asemenea organe “administrative”, se situează organele “politice”. Consilierul politic personal al Primului Ministru este însărcinat să examineze, sub unghiul politicii de partid, toate problemele pe care trebuie să le trateze Primul Ministru. Asistă, la cererea lui, la comitetele și reuniunile internaționale și asigură astfel o prezență “politică” în reuniunile “administrative”. Rolurile sunt deci, în Marea Britanie, atent distribuite și subordonarea administrației la puterea politică rezultă din existența punctelor de contact, mai puțin numeroase, dar obligatorii, prin care trece instituțional comunicarea dintre instanțele politice și administrative.

Al doilea tip de organizare instituțională a raporturilor dintre puterea politică și administrație îl regăsim în Germania și în Franța, unde organele care asigură subordonarea administrativului politicului sunt mai puțin marcate de această grijă de absolută dihotomie între organele politice și administrative. Astfel, în Germania, în afară de Serviciul Cancelariei federale care constituia instrumentul esențial de coordonare, de direcționare și de formare a proiectelor guvernamentale avem și reuniuni ale secretarilor de stat, funcționari care asigură transmiterea voinței politice către administrație. Deci, spre deosebire de organele britanice, Cancelaria federală este un organ mixt asociind oameni politici și funcționari. Deși este formată din funcționari, Cancelaria este condusă de oameni politici – ministrul Cancelariei federale și un secretar de stat parlamentar în particular, cărora li se alătură pe de altă parte un secretar de stat funcționar. Deci, Secretariatele de Stat au un statut de “politische Beamte”, de funcționari politici, adică de agenți unind în ei un dublu caracter “politic” și administrativ.

În plus, în Germania, există o practică apropiată sistemului francez al cabinetelor ministeriale, având însă o amploare mai mică și anume: cea mai mare parte a ministerelor au format “Ministerbüro” care exista lângă miniștri și care la început era format pur și simplu dintr-un colaborator personal și dintr-un atașat de presă. Numărul de colaboratori personali a crescut în mod progresiv și mecanismele și condițiile alegerii lor rămân destul de neclare. Criteriul esențial de selecție a acestor agenți, care sunt aleși din interiorul ministerului, se pare că este loialitatea lor față de partidul de guvernământ. Astfel, a fost amenajată o organizare instituțională, vizând să asigure subordonarea administrativului politicului și care este caracterizată prin existența acestor organe – individuale și colegiale – cu recrutare mixtă politico-administrativă, care sunt “politische Beamte” sau “Ministerbüro” .

În Franța, de asemenea, se întâlnește acest mod de subordonare caracterizat prin existența acestor organe politico-administrative însărcinate cu stabilirea punctului de legătură între puterea politică și administrație. Astfel de cabinete ministeriale, a căror practică există din vremea celei de-a treia Republici, dar al cărei avânt datează mai ales din 1958, și care interpun între ministru și serviciile sale o echipă a cărei longevitate este aceeași cu cea a ministrului .

O altă instituție caracteristică acestui tip de interpunere administrativo-politică adoptată în Franța este cea a “funcțiilor superioare” numite la decizia Guvernului. Este vorba despre acele funcții a căror listă – nelimitată – este fixată printr-un decret din 24.07.1985 – prefecti, rectori, ambasadori, directori de administrație centrală etc. – pentru care numirile și revocările se fac la discreția Guvernului. Agenții numiți în aceste funcții nu se schimbă în mod necesar în momentul schimbării guvernului. Dar nici nu sunt asigurați că vor rămâne în funcție deoarece guvernul poate în orice moment să pună capăt funcționării lor. Retragerea funcției este posibilă oricând fără motivație. Existența unor astfel de funcții presupune loialitatea celor care le ocupă față de guvern și că titularii lor pot deci să fie revocați din motive de simplă conveniență politică. Astfel, acești funcționari importanți sunt plasați sub dependența directă a puterii politice; ei cumulează în ei dubla calitate de instanță politică și administrativă, și, asigurând legătura între administrație și puterea politică, garantează subordonarea uneia celeilalte.

Separarea între instanțe - politice și administrative; administrative și economice – este de fapt a doua constantă a modelului democratic de administrație publică. Pe acest al doilea principiu se fondează mitul weberian, care încă domină în modelul occidental și anume o administrație instrumentală aflată la dispoziția puterii politice, dar separată de aceasta. Separarea constă, în principiu, prin imposibilitatea funcționarilor de a intra în lumea politică și a oamenilor politici de a intra în administrație. Separarea nu este însă decât teoretică, iar practic evoluează de la separarea oarecum accentuată în stil englezesc, la dezvoltarea crescândă a unei intersectări reciproce, în stil francez dintre administrativ și politic.

În ceea ce privește prima ipoteză – restricțiile de a pătrunde în lumea politică a funcționarilor – acestea sunt mai aspre în Marea Britanie, moderate în Germania și relativ mai lejere în Franța.

Accesul unui funcționar la o activitate politică, ministerială sau parlamentară, în Marea Britanie este dificil, din motive care țin în primul rând de condițiile juridice în care se exercită libertățile politice ale agenților publici. Se știe, de fapt, că funcționarii publici (agenții administrativi) sunt repartizați în trei grupuri : grupul agenților “politic liberi” – practic tot personalul industrial și cel care nu este industrial subaltern – care au toată libertatea de a se dedica unei activități politice, fie că este locală sau națională; grupul intermediar – de exemplu dactilografii, agenți cu studii administrative inferioare și chiar anumiți agenți cu un nivel ierarhic ușor superior al corpurilor științifice sau tehnice – ai căror membri trebuie să obțină o autorizație de la departamentul ministerial dacă vor să se dedice unei activități politice atât pe o treaptă locală, cât și națională; în sfârșit, grupul agenților așa-numiți “politically restricted” interzice orice activitate politică națională și nu se poate dedica unei activități politice locale decât cu autorizație. O mare putere de apreciere este lăsată fiecărui ministru pentru eliberarea unor astfel de autorizații care sunt acordate după rangul și natura funcțiilor exercitate de funcționar și după domeniul de activitate și competențele ministerului de care depinde. Se pare că astfel de autorizații nu sunt acordate decât foarte restrictiv: cca. 100 autorizații în medie, pe an.

Dispozițiile relative la libertățile politice au deci un efect descurajant. Acest efect de descurajare este cu atât mai mare cu cât un funcționar care ar vrea să se prezinte, cu orice preț, la o alegere, nu ar putea participa decât demisionând în prealabil din funcția sa din administrație. Nesiguranța materială care ar rezulta pentru el în această situație (nu mai este funcționar, dar nu este sigur dacă va fi ales) nu este compensată de perspectiva unor câștiguri financiare; indemnizațiile parlamentare în Marea Britanie nu sunt considerabile. La toate aceste condiții se adaugă tradiția politică britanică, și anume că nu pot avea acces la un post ministerial decât personalitățile care au în general o îndelungată cunoaștere a vieții politice, mai întâi ca membru al Parlamentului, apoi ca “junior minister”; timpul cerut ca practician este în medie (după terminarea studiilor), de 15 ani. Așadar, este evident că accesul unui funcționar britanic la o activitate politică, fie în calitate de parlamentar, fie în calitate de membru al guvernului, nu este nici ușor, nici obișnuit, nici atrăgător.

Situația din Germania este relativ diferită în ceea ce privește accesul funcționarilor la mandatele de deputați. În Bundestag, spre exemplu, s-a realizat într-o primă fază o creștere constantă a numărului de deputați provenind din funcția publică. Este adevărat că, pe de o parte, un număr important din acești funcționari provin din învățământ și nu din administrația activă și că, pe de altă parte, proporția dintre funcționarii politici și funcționarii superiori din administrație pare, dimpotrivă, a fi scăzut.

Situația relativ diferită a Marii Britanii și a Germaniei reflectă diferența de statut politic al funcționarilor britanici și germani. Aceștia din urmă au posibilitatea statutară de a se dedica activităților politice – cu condiția să nu fie împotriva “ordinii fundamental democratice și liberale” așa cum rezultă din Constituție. Funcționarii trebuie chiar să adere prin întreaga lor atitudine la această ordine democratică și liberală. Funcționarii germani au de asemenea posibilitatea de a se prezenta la alegeri în calitate de candidați fără a fi obligați să demisioneze prealabil. În plus, au garanția de a-și regăsi slujba în administrație după sfârșitul mandatului electoral.

În Franța, până în 1958, separarea instanțelor administrative de cele politice era, de asemenea, principiul dominant. Lucrurile s-au schimbat la instaurarea celei de-a V-a Republici. Franța oferă în această privință exemplul unei excepții de la principiul separării politicului de administrație.

Separarea de principiu a două lumi – “two closed shapes”, spune William Plowden, lumea închisă a clasei politice și lumea administratorilor – se manifestă de asemenea prin imposibilitatea de pătrundere în lumea administrativă a politicianilor. Imposibilitate mai evidentă în Marea Britanie decât în Germania sau Franța.

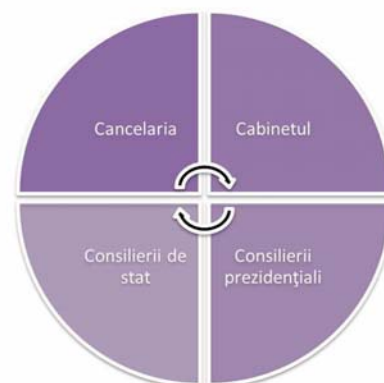
Separarea este în acest sens, mai puțin rigidă și trecerile de la o lume la alta mai ușoare, chiar dacă ele rămân rare. În Marea Britanie, numirile oamenilor politici în posturi administrative sunt se pare, excepționale; cel mai adesea, ele se fac pentru posturile de ambasadori, de delegați sau funcții superioare în industriile naționalizate. În Germania, separarea este mai redusă.

În Marea Britanie există “special Advisers” – consilieri politici pe lângă miniștri – care au un statut de funcționari temporari, dar care nu sunt o adevărată excepție de la regula separării instanțelor administrative de cele politice. Este vorba de fapt despre agenți politici care sunt în același timp administratori, dar durata limitată a funcțiilor lor îi împiedică să fie integrați definitiv în administrație. De altfel, sindicatele de funcționari par să vegheze cu grijă ca ei să nu poată fi integrați definitiv. Situația actuală în Franța nu se caracterizează atât de clar prin separarea instanțelor; administrația favorizează destul de des – și în orice caz mai frecvent ca în Marea Britanie sau în Germania – condițiile de primire pentru oamenii politici care, nefiind realeși în funcțiile lor, găsesc acolo un refugiu așteptând condiții favorabile pentru o nouă carieră. Așadar există adevărate pârgii de transfer a voinței politice către administrația publică, care asigură sobordonarea acesteia din urmă față de politic. În același timp, modelul presupune separarea, neconfundarea puterii politice și a administrației.

Dat fiind că alternanța sau cel puțin schimbarea politică sunt regula într-o democrație reală, administrația nu poate fi legată de puterea politică și nu trebuie să fie reînnoită în totalitate

la fiecare schimbare politică, ci din contră trebuie să aibă stabilitate și continuitate. Astfel, evoluția constituțională a regimurilor politice contemporane, fondate pe principiul partidelor ce se succed la putere, trebuia să ajungă la o împărțire a funcționarilor în două categorii: pe de o parte, funcționarii de carieră, pe de altă parte “funcționarii politici”. Funcționarii politici ce pot fi recunoscuți prin faptul că putem să-i deplasăm după voie sau cel puțin să îi punem în disponibilitate și care asigură legătura, - dar în același timp separarea – între puterea politică și aparatul administrativ. Opusul sunt funcționarii de carieră, “funcționarii adevărați”, a căror “vocație este să administreze înainte de toate într-un mod nepărtinitor”. Astfel face Weber distincția între cele două puteri și funcțiile lor. A lua parte, a lupta, a fi pasionat sunt caracteristicile omului politic și mai ales ale șefului politic. Activitatea șefului politic este subordonată unui principiu de responsabilitate deosebit ba chiar opus, acelaia al funcționarului. Onoarea și valoarea funcționarului constă în abilitatea sa de a executa conștiincios un ordin sub responsabilitatea autorității superioare, chiar dacă, în pofida propriei lui păreri, autoritatea superioară se încapățânează să urmeze o cale greșită. El trebuie, mai degrabă, să execute acest ordin, ca și cum ar corespunde cu propriile sale convingeri.

Principiul subordonării are, în majoritatea țărilor europene, un temei constituțional. Principiul suveranității națiunii este fundamental. Nici un corp, nici un individ nu își poate impune autoritatea ce nu provine în mod evident de la națiune. Administratorii nu au legitimitate reprezentativă. Se afirmă deci existența unei distincții fundamentale între reprezentanți, puterea politică, singurii posesori ai suveranității, singurii împuterniciți să angajeze națiunea și administratorii, agenții, funcționarii, singurii responsabili să execute voința puterii politice. Acest lucru se realizează prin rigurozitatea foarte strictă, prin intermediul ierarhiei structurilor administrative a căror minuțioasă articulație asigură transferul deciziei puterii politice în direcția administrației și difuzarea voinței puterii politice în interiorul întregului corp administrativ. După cum am văzut structurile de transfer sunt, fie structuri colegiale, fie experți individuali. Ambele se caracterizează prin dubla lor trasătură politică și administrativă. Ele nu fac diferența dintre cele două funcții. Structurile sunt compuse, în esență, din acești “funcționari politici” de care vorbește Weber. Cea mai importantă dintre aceste structuri colegiale este constituită de ansamblul serviciilor președinției – Cancelaria, cabinetul, Consilierii prezidențiali și chiar Consilierii de stat se constituie într-un organ-liant esențial între Președinte, Guvern și aparatul administrativ al statului. Cabinetele ministeriale și, în primul rând, cel al primului-ministru prezintă aceleași caracteristici. Cabinetele rămân în funcție pe lângă ei în principiu atât timp cât ministrul deține portofoliul pe lângă



*Ansamblul serviciilor președinției*



care sunt plasate. Ele asigură o misiune generală de coordonare a serviciilor ministerului și chiar, câteodată, în anumite ministere, - considerate slabe – nu rezistă tentației de a înlocui serviciile ministeriale, pentru rezolvarea unor dosare.

O altă ilustrare a unei structuri de transfer este Secretariatul General al Guvernului, o instituție de o extraordinară stabilitate în țările cu democrație consolidată, spre exemplu în Franța, între 1945 și 1985 au fost 34 de șefi de Guvern și doar șase secretari generali ai Guvernului. Această structură existentă și la noi este situată pe lângă primul-ministru și joacă un rol foarte asemănător cu cel al “Cabinet Office”-ului în Marea Britanie: pregătirea ordinii de zi, convocarea și asigurarea secretariatului Guvernului, consilier juridic oficial al șefului Guvernului, punct de trecere obligatoriu al tuturor textelor înainte să fie publicate în Monitorul Oficial etc. Secretariatul general al guvernului se compune dintr-un anumit număr de însărcinați cu o misiune și din agenți aflați sub autoritatea Secretarului general care ocupă un post de decizie foarte important. Acest post a fost și este întotdeauna ocupat de un funcționar membru al uneia dintre Marile Instituții, Secretariatul general constituind ceea ce numim un adevărat “stat major administrativ al Guvernului”.

Este de observat că în țările occidentale posturile superioare de decizie ale Guvernului beneficiază foarte rar de același grad de stabilitate excepțională pe care îl cunoaște Secretarul General al Guvernului. Dar libertatea discreționară de care dispun guvernele în privința acestor agenți – în quasi-totalitatea cazurilor aceștia având un statut de funcționari – care ocupă aceste funcții nu înseamnă nicidecum că fiecare schimbare de guvern a determinat o schimbare a titularilor acestor funcții. Dar această libertate discreționară poate implica o anumită slăbiciune politică, dacă nu a guvernului și a partidelor aflate la putere, cel puțin a ideilor politice dominante. Trebuie, de asemenea, să constatăm că stabilitatea în aceste posturi este adesea mai puternică decât aceea a miniștrilor și că înlocuirea unei majorități politice de o altă nu determină înnoirea completă a înalților funcționari politici, schimbările în funcțiile superioare apărând în ochii unora mai mult ca o “rotație” decât ca “evicțiuni” sau ca “politizări”. Studiile efectuate confirmă, cel puțin în cazul anumitor administrații, că progresele politizării prin intermediul numirilor în funcțiile superioare sunt reale. Este vorba deci, în cazul acestor agenți, despre “funcționarii politici” în sensul weberian al termenului, structurile de transfer având drept funcție esențială asigurarea transmiterii voinței și deciziei puterii politice către aparatul administrativ.

Subordonarea administrației față de puterea politică nu rezultă, totuși, din unica existență a structurilor de transfer. Mai există și structuri discrete care permit în fapt subordonarea voalată a ansamblului administrativ sub autoritatea puterii politice centrale: structuri orizontale, frontale sau nu, permit întreținerea dispozitivului coerent și omogen și asigură circulația informației și difuzarea voinței politice în sânul oricărui aparat administrativ; Franța constituie exemplul tipic în acest sens.

În Franța avem două structuri esențialmente de acest tip. În primul rând avem marile organisme (corpuri). După cum se știe, funcția publică franceză este împărțită în corpuri de funcționari adică într-un ansamblu de agenți supuși aceluiași statut particular (aceleași reguli de recrutare pentru avansare, de devenire în carieră), având vocația acelorași grade și săvârșind același tip de funcții. Unele din aceste corpuri sunt numite și recunoscute drept Marile Corpuri. Din rândul marilor corpuri administrative sunt aleși, de obicei, inspectori de finanțe, membrii Consiliului de Stat și ai Curții de Conturi și ai anumitor corpuri tehnice și, după caz, în anumite perioade, corpul diplomatic și corpul prefectural. Acestea sunt corpuri de agenți situați în vârful ierarhiei administrative franceze, corpuri de agenți investiți cu funcții de control și de autoritate, iar formarea membrilor lor a fost asigurată de marile școli (E.N.A., Politehnică) și, în orice caz aceste corpuri se bucură de un mare prestigiu. O parte din prestigiul lor vine mai ales din prezența largă a membrilor lor în toate punctele strategice ale aparatului administrativ francez. Michel Debré nota: “Administrația exercitată de marile corpuri exercită uneori o putere oarecum aparentă dar reală. Ea este Statul”.

În al doilea rând există și alte structuri de transfer mai formale care, mai ales începând cu anii '60, au jucat un rol esențial de difuzare și a căror multiplicare a luat o amploare spectaculoasă: acestea sunt administrațiile de misiune. De jumătate de secol asistăm în Franța spre exemplu, la apariția structurilor de acest gen: Comisariatul de Plan, Delegația Amenajării teritoriului, etc. În toate aceste cazuri este vorba despre administrații ușoare (cuprinzând un număr redus de funcționari) de ordinul câtorva zeci, spre deosebire de efectivul ministerelor. Funcționarii care le compun sunt agenți dintr-o categorie ierarhică superioară. Misiunea care le este încredințată traversează mai multe administrații verticale: amenajarea teritoriului, protejarea spațiilor naturale, industrializarea unei regiuni, dezvoltarea turistică a unei părți a teritoriului, etc. Uneori, aceste administrații de misiune sunt limitate la o funcție de concepție, de elaborare a unui proiect a cărui executare este îndreptată către administrațiile de gestiune tradiționale. La conducerea lor este plasată de regulă o personalitate politică deghizată în tehnician, în așteptarea unei cariere politice și a accesului la o funcție politică. O funcție superioară în administrația de misiune nu poate fi decât o trambulină pentru o carieră politică.

Așadar, există o politizare a administrației, mai ales a înaltei administrații, în măsura în care constatăm că numirile și carierele înalților funcționari sunt legate de aderarea lor politică. Trecerea printr-un cabinet ministerial, adică adesea, legătura personală și politică între tânărul funcționar care își oferă serviciile ministrului și putere, joacă rolul unui accelerator de carieră.

Asistăm în același timp la un alt fenomen, și anume, la o anumită funcționarizare a politicii. Astfel, în Franța s-a vorbit despre “o Republică a funcționarilor”, adică despre intrarea masivă a funcționarilor în politică.

De altfel, separarea politicului de administrație – dacă ea este în esență weberiană – nu a fost niciodată concepută în mod absolut în democrațiile Europei Occidentale, cu excepția, poate, a Marii Britanii. Separarea politicului de administrație este o separare relativă și modelul occidental de administrație este un model care a fost calificat drept model de integrare relativă, în scopul lămuririi acestui fenomen administrativ simultan de integrare și de separare a instanțelor politice și administrative. În fine, apariția și înmulțirea recentă în multe țări a ceea ce se numesc Autorități administrative independente sau autonome- Avocatul Poporului, Înalta Autoritate a comunicării audiovizuale etc. – demonstrează că principiul separării nu este ignorat.

Caracteristica acestor autorități administrative este că funcțiile lor privesc pe de-o parte, domenii deosebit de sensibile și importante privitoare la libertățile și viața cetățenilor – informație, comunicare etc. – și că, pe de altă parte, statutul lor asigură o independență specială în privința puterii politice. Vechiul model weberian subordonare/separare ar ceda locul unui nou tip de relații între administrație și puterea politică, unui nou tip de relații în care subordonarea administrației față de puterea politică este asigurată printr-un mai mare control al politicului asupra administrației, prin numirile făcute de puterea politică. Autoritățile administrative ar trebui să garanteze, deocamdată însă foarte slab, foarte timid – separarea politicului de administrativ în domeniile esențiale ale vieții cetățenilor: libertățile lor fundamentale, viața lor privată, dreptul lor la informație.

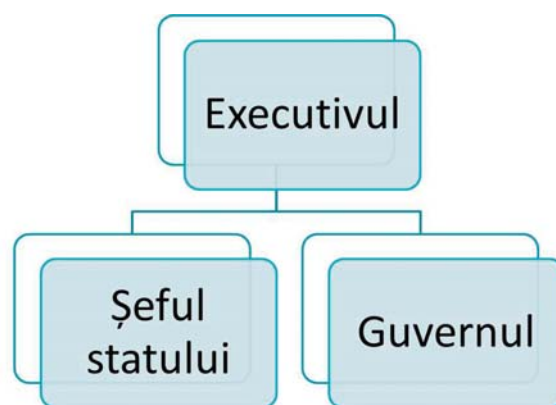
## **1.2 Forme de organizare a statului și influențele acestora asupra sistemului administrativ**

În doctrină, se consideră că cel care a formulat clar principiul separațiunii puterilor în stat, inspirat, atât din anticul Aristotel, cât și de filozoful englez Locke, a fost Montesquieu, el având la dispoziție modelul regimului englez, care a cunoscut separațiunea puterilor încă din secolul al XIII-lea. Deci, acest principiu este indisolubil legat de conceptul de regim parlamentar. În lucrarea sa “De l’esprit des lois”, Montesquieu realiza un tip de regim politic în care se pune în valoare o guvernare moderată, prin asigurarea separațiunii puterilor și a libertăților politice. El afirma că libertățile politice nu se pot exercita decât într-o guvernare unde puterea este limitată: “Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ... Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir” (“Pentru ca să nu se poată abuza de putere, trebuie ca prin modul de dispunere a lucrurilor, puterea să oprească puterea”). În opinia altor doctrinari, putem reține că puterea executivă se definește ca o funcție distinctă a statului, alături de cea legislativă și de funcția judecătorească.

În conținutul acestei funcții se regăsesc anumite atribuții care constituie obiectul activității unor autorități publice distincte. În rândul acestor atribuții, Jacques Cadart nominalizează: definirea politicii generale a țării, elaborarea proiectelor de legi necesare îndeplinirii acestei politici, adoptarea actelor normative și individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice, întreprinderea unor măsuri de executare materială, în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de poliție, precum și conducerea relațiilor internaționale. Aceste atribuții se exercită, în viziunea aceluiași autor, de către diverse organe care formează fie un executiv monocratic, fie un executiv colegial, ori reprezintă o combinație a acestora .

Executivul cuprinde, în mod tradițional, două categorii de organe: șeful statului și guvernul, indiferent că acestea coexistă sau nu, atunci când coexistă având funcții partajate și responsabilități diferite .

În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această viziune, administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul are o serie de sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituționale cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat .



*Puterea executivă*

Ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialității lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia.

Din punct de vedere structural, executivul se subsumează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică. Ținând seamă de structurarea executivului, se poate face distincție între un executiv monocratic sau monist și un executiv dualist.

Executivul se caracterizează prin deținerea funcției executive de către o singură entitate statală. Aceasta poate purta denumiri diferite: rege, președinte, în cazul republicilor parlamentare și prezidențiale sau poate fi un dictator, care, prin prerogativele pe care și le asumă, anihilează principiul separației puterilor în stat. În decursul istoriei, au existat și

forme colegiale de exprimare a executivului monocratic cum ar fi, de exemplu, sistemul consulilor romani, care presupunea exercitarea atribuțiilor executive de către două persoane (consuli), egale în drepturi sau directoratul, în cadrul căruia funcția executivă este încredințată unui număr restrâns de persoane.

În prezent, executivul monocratic se regăsește sub forma Consiliului Federal Elvețian, care se compune din șapte membri aleși, pe o perioadă de patru ani, de către Adunarea Federală, compusă din Consiliul Național, care reprezintă poporul elvețian și Consiliul Statelor, care este format din 46 de deputați ai cantoanelor.

În sistemele politice bazate pe monocrația executivului, problemele se prezintă în mod diferit, după cum șeful statului este monarh sau președinte de republică. Monocrația monarhică se caracterizează, de regulă, printr-o preponderență, mai mult sau mai puțin formală, a șefului statului - monarhul - în exercitarea concomitentă a puterilor executivă și legislativă ale statului, mergându-se până la imixtiunea regelui în problemele administrative locale.

Monocrația executivului contemporan cunoaște cea mai rigidă expresie a separației puterilor în stat în regimurile politice prezidențiale. În acest tip de regim politic, executivul este redus la președintele statului sau al țării, acesta fiind responsabil de aplicarea sau de executarea legii. Forma cea mai reprezentativă a regimurilor prezidențiale o constituie regimul politic al Statele Unite ale Americii (existent de la 1787). În baza prevederilor constituționale (art. 2) puterea executivă este exercitată de către președintele Statelor Unite ale Americii. În cadrul acestui sistem, executivul nu se confundă cu administrația, dar el este cel care orientează și controlează acțiunile acesteia, chiar dacă asupra legalității acțiunilor sale se poate pronunța și puterea judecătorească.

Executivul dualist reprezintă un alt tip de structură, specific, în primul rând, regimurilor parlamentare, în cadrul cărora funcția executivă este încredințată unei persoane și unui organ colegial, care au atribuții pe care le exercită în mod relativ autonom. Persoana îndeplinește funcția de șef de stat, iar organul colegial poartă denumirea de cabinet ministerial. Prin natura sa, acest tip de executiv prezintă anumite trăsături particulare de la stat la stat și, în cadrul aceluiași stat, în funcție de natura concretă a raporturilor dintre șeful statului și organul colegial. Regimurile parlamentare sunt, prin esența lor, dualiste, ele dispun de un șef de stat, desemnat de parlament și de un guvern, care are în fruntea sa un premier, care exercită funcția de șef al executivului.

În Germania, puterea executivă federală este supusă regulilor regimului parlamentar, fiind acordată unei persoane care îndeplinește funcția de șef de stat, în condiții de neresponsabilitate și unui organ colegial, prin natura sa, esențialmente responsabil. Prima componentă a executivului o constituie Președintele, iar cea de-a doua Guvernul.

Președintele Republicii Federale este ales cu majoritate de voturi de către Adunarea Federală, compusă din membrii Bundestagului, cărora li se adaugă un număr egal de membri desemnați de adunările reprezentative ale landurilor.

Președintele Republicii Federale reprezintă republica pe plan internațional, încheie tratate, acreditează și primește trimișii diplomați, numește și revocă din funcție judecătorii și funcționarii federali, ca și ofițerii și subofițerii. De asemenea, Președintele poate acorda grațieri individuale, ținând seama de spețele care îi sunt prezentate.

Guvernul Germaniei federale se compune din Cancelarul federal și miniștrii federali. Cancelarul este ales cu majoritate de voturi, de către Bundestag, la propunerea Președintelui Republicii Federale. Alegerea fără discuții a Cancelarului este dictată de existența unei majorități parlamentare sigure, care face inutilă intervenția opoziției parlamentare în aprecierea calităților persoanei propuse să dețină funcția de Cancelar. Miniștrii federali sunt numiți și revocați de către Președintele Republicii Federale, la propunerea Cancelarului federal. Specificul executivului german rezidă în concentrarea puterii executive în mâna Cancelarului, în cea mai mare parte. El stabilește liniile politicii și își asumă responsabilitatea politică, are dreptul de a solicita Președintelui dizolvarea Bundestagului, ceea ce îl transformă într-o adevărată cheie de boltă a sistemului politic german, slujit în bună măsură de coeziunea partidelor politice. Un element constituțional de stabilitate a regimului politic german îl constituie așa-numita moțiune de cenzură pozitivă, în virtutea căreia Bundestagul nu-și poate exprima neîncrederea în Cancelar, decât în măsura în care acceptă un succesor al acestuia cu majoritate absolută de voturi. Dacă o moțiune privitoare la încrederea în Cancelar nu este adoptată cu majoritatea voturilor membrilor Bundestagului, Președintele Republicii poate, la propunerea Cancelarului, să dizolve Bundestagul .

În replică la regimurile prezidențiale și parlamentare, Franța a creat, în 1958, un nou model, unul intermediar între modelul prezidențial și cel parlamentar, cu un executiv care să anihileze tarele fiecăruia din regimurile predecesoare și să creeze un nou echilibru al puterilor în stat, legat de alegerea președintelui prin vot indirect, pentru ca, din 1962, alegerea șefului statului să se facă prin vot universal direct. În concepția generalului de Gaulle, președintele Franței trebuia să se bucure de încrederea directă și explicită a națiunii, pentru a se putea admite legitimitatea deciziilor sale în diferite situații în care se poate afla republica. În această concepție, Președintele Franței exercită magistratura supremă a statului, el fiind concomitent garant și arbitru .

Alături de președinte, Guvernul reprezintă cel de-al doilea element al executivului francez. Guvernul derivă din voința șefului statului, el nu trebuie investit în Parlament, iar schimbarea acestuia nu se poate realiza decât în urma demisiei, care poate fi determinată de voința primului-ministru, pusă în practică de Adunarea Națională prin adoptarea unei

moțiuni de cenzură, ca urmare a angajării răspunderii guvernului asupra unui text de lege, sau poate fi consecința neaprobării unui program ori a unei declarații de politică generală a Guvernului. Constituția Franței permite prorogarea sesiunilor ordinare sau extraordinare pentru a permite guvernului să-și asume răspunderea în fața Adunării Naționale.

Ceea ce este specific regimului executivului francez, este faptul că imixtiunea președintelui Republicii în treburile guvernului este apropiată regimurilor monocratice. Astfel, Președintele Republicii conduce lucrările Consiliului de Miniștri și semnează ordonanțele și decretele adoptate în Consiliul de Miniștri, numește în funcții civile și militare fie singur, fie în Consiliul de Miniștri. Totodată, executivul francez se caracterizează printr-o evoluție contradictorie a aplicării principiului separației puterilor în stat, de la prima Constituție elaborată la 1791 și până la cea actuală, care dă posibilitatea guvernului de a legifera în anumite domenii .

Așa cum rezultă din practică, între președinte și guvern pot interveni stări delicate, în condițiile în care majoritatea care l-a ales pe președinte, pentru o perioadă de 7 ani, se deosebește de majoritatea rezultată din alegerile parlamentare, situație cunoscută sub numele de “coabitare”, în care mecanismul instituțional poate fi blocat sau îl obligă pe președinte să țină seamă la numirea primului-ministru și a guvernului de noua majoritate parlamentară.

Nici în această țară, executivul nu se confundă cu administrația publică; potrivit art.20 al Constituției, Guvernul dispune de administrație și de forțele armate, ceea ce pune în evidență deosebirile structurale dintre executiv și administrație, pe de o parte, și cele dintre executiv, administrație și forțele armate, pe de altă parte.

## **2. Reprezentarea puterii executive la nivelul guvernării locale**

### **Guvernarea locală și conceptul de descentralizare**

Orice mișcare de descentralizare are consecințe directe sau indirecte asupra administrației de stat. Cel mai adesea, aceste consecințe sunt vizibile asupra competențelor sale. Așadar, am putea spune că întărirea puterii locale generează, inevitabil, reducerea competențelor statului. Dacă această observație nu este întrutotul sigură, nefiind întotdeauna verificată, este sigur, însă, că orice repartitie nouă între stat și colectivitățile teritoriale are drept consecință o redistribuire a competențelor în cadrul administrației de stat. Punând în discuție această problemă a descentralizării și redefinirii competențelor statale și având în vedere că reformele descentralizatoare au avut loc simultan cu adoptarea și a altor măsuri manageriale la nivelul statului, vom putea remarca faptul că

limitarea sau restrângerea competențelor statului în avantajul colectivităților teritoriale a fost urmată, de-a lungul vremii, de reechilibrări sau măsuri compensatorii menite să mențină preeminența statului.

Limitarea competențelor administrației de stat s-a produs, mai întâi, în majoritatea statelor occidentale, prin recunoașterea existenței unor întreprinderi locale, instituții și servicii publice, distincte de cele de stat și administrate de către reprezentanți aleși ai colectivităților locale. Această mișcare de descentralizare s-a produs treptat. Dacă la început, acești reprezentanți aleși, (adunări, consilii), își desfășurau activitatea sub controlul strict al autorităților administrative ale statului, în timp, tutela se diminuează până când administrația statului înțelege să se rezume la un control a posteriori al legalității actelor.

A urmat o accentuare a acestei descentralizări, atât prin amplificarea libertății de gestiune, cât și prin lărgirea ariei domeniilor de competență locală.

În sfârșit, putem spune că, în ultimul sfert al secolului al XX-lea, s-a produs un adevărat transfer al competențelor statului către colectivitățile teritoriale și chiar o participare a acestora din urmă împreună cu statul, la administrarea și amenajarea teritoriului, la dezvoltarea economică, socială, culturală și științifică, ca și la protejarea mediului și la îmbunătățirea condițiilor de viață.

Această cooperare între stat și colectivitatea teritorială are o semnificație deosebită, și anume, demonstrează trecerea de la o descentralizare defensivă, care viza evitarea imixtiunilor statului în afacerile locale, la o descentralizare ofensivă, al cărei obiectiv este extinderea domeniului de acțiune al colectivităților teritoriale dincolo de limitele sale naturale.

Aceste reforme au generat și un efect "bumerang" asupra administrației de stat, care a fost nevoită să facă transferuri de bunuri și de efective de personal în avantajul unităților administrativ-teritoriale, ceea ce a provocat în unele domenii o adevărată de-structurare a anumitor servicii publice (sănătate, învățământ, cultură).

Trebuie să subliniem și să atragem atenția asupra faptului că în toate țările Europei occidentale, și nu numai, această mișcare de descentralizare a avut și are loc cu grija de a menține preeminența statului. Această preocupare de menținere a autorității depline a statului asupra întregului teritoriu național se reflectă în creșterea intervenționismului statal și în adoptarea unor măsuri de contrapondere la descentralizare. Putem afirma că, deși aparent descentralizarea și intervenționismul sunt mișcări independente, în realitate, ele s-au dezvoltat direct proporțional. În sprijinul acestei afirmații putem invoca trei observații general acceptate în doctrina de specialitate.



În primul rând, este de notorietate că înmulțirea intervențiilor statului a condus la o creștere considerabilă, adesea excesivă, a numărului de ministere și agenții și alte structuri ale administrației de stat. Această creștere ar fi putut fi și mai mare, dacă puterea centrală nu ar fi renunțat, în paralel, la activități în care interesul național este inexistent sau contestabil. Descentralizarea a permis, mai ales serviciilor statului, să renunțe la anumite servicii, dar să preia altele noi, în special în domeniul economic și social. În realitate așadar, descentralizarea operează mai puțin o reducere a competențelor statale și mai mult o deplasare a câmpului acțiunii lor.

În al doilea rând, măsurile de descentralizare arată adesea o împărțire a atribuțiilor între stat și colectivitățile teritoriale în care partea leului revine statului. Astfel, în domeniul economic și social, colectivitățile teritoriale au fost abilitate mai întâi să asigure acele sarcini pe care nu le voia statul sau persoanele particulare (firmele), din rațiuni de insuficientă rentabilitate (la noi, situația CET-urilor); apoi, colectivitățile teritoriale au fost chemate să intervină în sprijinul întreprinderilor și instituțiilor aflate în dificultate sau să ajute la îndeplinirea obiectivelor fixate de Stat. În acest fel, statul descărcat de obligațiile de a sprijini activitățile aflate în regres, a putut apoi ușor să intervină în sectoarele de vârf.

În al treilea rând, dacă în prezent există o tendință de neimplicare a statului, în gestiunea afacerilor locale, aceasta nu apare ca fiind neaparat și în principal legată de descentralizare, ci mai degrabă ea constituie consecința problemelor de buget și, mai ales, constituie rezultatul construcției europene și al mondializării, care se fondează pe liberalism, concepție puțin favorabilă intervenționismului statal.

Măsurile de contrapondere la descentralizare se adaugă creșterii intervenționismului statal în preocuparea generală a statelor de a-și menține deplina autoritate.

Întărirea puterilor locale nu trebuie să periclitizeze unitatea națională, caracterul intangibil al acesteia, proclamat în textele fundamentale, care a fost și este asigurat prin diverse mijloace.

Statul a întărit, progresiv, noi sectoare spre a stăvili creșterea rolului forțelor centrifuge, omogenizând opinia publică. Pe măsură ce descentralizarea câștigă teren, au fost create sau dezvoltate structuri administrative cu rolul de a contribui la formarea și difuzarea ideilor (învățământ, radiodifuziune, televiziune, telecomunicații). În această ordine de idei, putem remarca faptul că descentralizarea învățământului s-a petrecut și se produce, doar în privința logisticii, a construcțiilor școlare, iar serviciul public al învățământului are în continuare un caracter național. La fel, politica de privatizare n-a pus sub semnul îndoielii necesitatea existenței unui serviciu public național al audiovizualului. Rolul acestor servicii apare ca fiind primordial în perspectiva promovării limbilor și culturilor regionale.

Se poate remarca, de asemenea, că aplicarea politicilor descentralizatoare a condus la întărirea funcției statului de a rezolva conflictele dintre colectivitățile locale. Astfel, sub regimul juridic al inexistenței unor raporturi de subordonare între colectivitățile locale și cele teritoriale intermediare, se fortifică practic tutela administrativă a instituției prefectului sau a instituțiilor similare acestuia care, pe lângă controlul de legalitate, au rolul de armonizare a intereselor locale și veghează la buna executare a obligațiilor lor.

Pentru a înțelege mai bine evoluția raporturilor între administrația de stat și puterea locală și, mai ales, efectele descentralizării asupra repartiției competențelor în cadrul administrației de stat, vom încerca să explicăm noțiunea de deconcentrare.

Deconcentrarea este o modificare a centralizării. Pentru a fi absolută, centralizarea ar presupune ca toate competențele să fie exercitate de către autoritățile centrale, ceea ce practic este imposibil. Centralizarea este întotdeauna temperată prin deconcentrare, care constă în plasarea în cadrul circumscripțiilor administrative a reprezentanților puterii centrale, care acționează în numele său. În asemenea condiții nu există nici o amenințare la unitatea personalității juridice a statului.

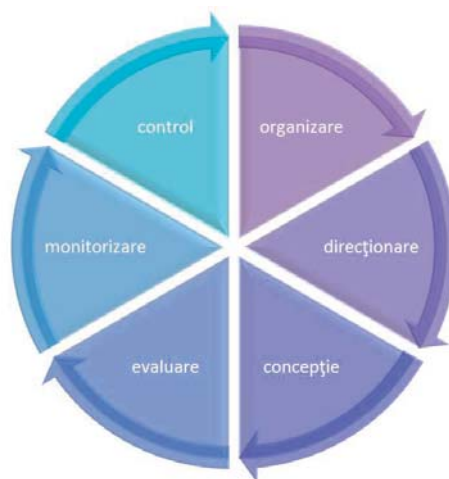
Subordonarea autorităților deconcentrate față de organele centrale este asigurată prin puterea ierarhică care se exercită, atât asupra agenților administrativi din teritoriu (care depind de puterea centrală în privința numirii lor, carierei lor și revocării lor), cât și în privința actelor (superiorul ierarhic poate da instrucțiuni subordonaților săi și în condițiile fixate de norma juridică, poate modifica sau anula deciziile lor).

În ceea ce privește competențele autorităților deconcentrate, se poate spune că acestea sunt extrem de variate și variabile. Astfel, competența materială poate să conștie într-un obiect sau domeniu specializat (șefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor) sau se pot extinde la administrația generală (prefecții sau instituțiile similare acestora), iar din punct de vedere teritorial, întinderea competenței depinde de suprafața circumscripției administrative delimitată pentru aplicarea lor.

Din punct de vedere juridic, competențele cuprind puteri proprii, (competențe definite și provenite din acte normative) și puteri delegate. Delegările realizează în unele cazuri un veritabil transfer de competențe, care interzic superiorului să se substituie inferiorului și subsistă indiferent de schimbările intervenite în persoana titularului postului ocupat de cel care delege puterea sau de cel căruia i se delege puterea. Totuși, de cele mai multe ori, este vorba de delegări de semnături, făcute în condiții de intuitu personae, care sunt ceva mai nesigure, deoarece ele nu mai au valabilitate dacă identitatea celui care delege competența sau celui căruia i se delege, se schimbă, superiorul ierarhic fiind răspunzător pentru deciziile luate.

În plan teoretic, relațiile între descentralizare și deconcentrare au făcut obiectul unor interpretări divergente. Uneori se recunoaște că descentralizarea și deconcentrarea sunt complementare și că evoluează simultan, mai ales din motivul coincidenței frecvente între limitele circumscripției administrative și acelea ale colectivităților teritoriale respective. Pentru a menține în cadrul acestor circumscripții un echilibru între puterile aleșilor locali și cele ale reprezentanților statului, orice creștere în atribuțiile celor dintâi este însoțită de o întărire a prerogativelor celorlalți, prin transferuri de putere provenind de la autoritățile centrale.

Alteori se pretinde exact contrariul, și anume, că descentralizarea mai degajează serviciile centrale de stat, degrevându-le de anumite sarcini, care sunt încredințate colectivităților teritoriale. Această degajare de atribuții le-ar permite să-și păstreze pentru ele competențe care fără acest fapt ar fi trebuit să fie deconcentrate. Se pare că deconcentrarea constituie regula generală de repartizare a atribuțiilor și a mijloacelor între diferitele niveluri ale administrației civile a statului. Competența serviciilor centrale devine, în principiu, subsidiară; ea trebuie limitată doar la acele misiuni care prezintă un caracter național sau a căror executare, potrivit legii, nu poate fi delegată la un nivel teritorial. Practic, administrațiile centrale trebuie să acopere doar funcția de concepție, organizare, direcționare, evaluare, monitorizare și control.



*Funcțiile administrației centrale*

## 2.1. Guvernarea pe paliere

Platon susținea în Dialogurile sale că “a governa nu înseamnă a acționa conform legilor, ci mai degrabă a exercita arta conducerii. Guvernarea nu se reduce, totuși, la exercitarea puterii, deși cele două noțiuni se întrepătrund și se intercondiționează”. Cu alte cuvinte, nu poți governa dacă nu deții puterea, iar dacă o deții, trebuie să știi cum să o folosești într-un mod eficient.

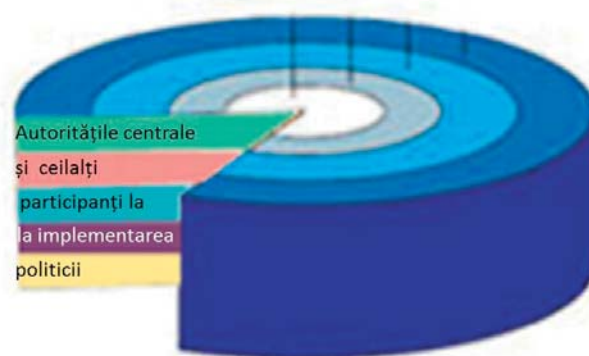
Astfel, modelul guvernării pe mai multe paliere ale deciziei politice reprezintă o cerință a eficientizării activității de guvernare, într-un spațiu al concurenței globale. Cerințele unei bune guvernări privesc: administrarea politică a unui spațiu structurat organic prin tradiție istorică sau prin configurare naturală; decizia politică se ia în cunoștință de cauză, acolo

unde există nevoia socială, fără blocaje birocratice; aplicarea principiului transparenței deciziei administrative; gestionarea rațională a resurselor locale și regionale; mobilizarea cetățenească .

O primă definiție pentru governance este dată de Banca Mondială , prin care se subliniază legătura dintre putere și prosperitatea țării . Această definiție este asumată de majoritatea instituțiilor ONU, dar în literatura academică s-a impus formularea propusă de J. Kooimans , ce face referire la relațiile dintre conducători și conduși . Această abordare a conceptului de governance permite observarea asimetriei existente în ceea ce privește distribuția puterii și resurselor între centru și periferie, adică între deținătorii puterii și societatea în ansamblul ei. În plus, asimetria este extinsă și la relațiile dintre alți actori sub-naționali cum ar fi, de exemplu, cele dintre autoritățile regionale și indivizii dintr-o localitate, sau cele dintre două localități. J.Kooimans și colaboratorii săi recunosc faptul că, acest concept governance implică derularea unui întreg proces la care participă nu doar organizații de natură guvernamentală, ci și din sectorul neguvernamental.

Multi-level governance exprimă relațiile dintre autoritățile centrale și ceilalți participanți la implementarea politicii, adică relațiile de cooperare și ierarhizare administrativă. Din punct de vedere al implementării politicilor Uniunii Europene, multi-level governance constituie un subiect important prin prisma relațiilor dintre UE și nivelurile administrative aflate la niveluri inferioare celui statal, nu numai între nivelul național, pe de o parte, și cel regional și local pe de altă parte.

Multi-level governance semnifică totalitatea relațiilor dintre actori, aflați pe niveluri teritoriale diferite, din sectorul public și privat deopotrivă. Conceptul de multi-level governance, ca “sistem de negociere continuă între guvern și diverse niveluri teritoriale”, este introdus în dezbaterile din literatura academică de către G. Marks ), dar abordarea acestui concept, din perspectiva organizației supranaționale, cum este privită UE, a luat amploare deosebită în anii ce au urmat. Cu alte cuvinte, termenul de guvernare pe mai multe niveluri (MLG) a fost introdus de către Gary Marks (1992) când a fost propus ca și concept în încercarea de a înțelege dinamica proceselor de luare a deciziilor în cadrul Uniunii Europene. Până la acel moment, studiile ce analizau dezvoltarea UE erau dominate de teoria neo-funcționalismului și de teoria interguvernamentalismului, teorii care încercau să argumenteze nu numai cum a



*Multi-level governance*

apărut Uniunea, ci și cum aceasta funcționează. MLG a devenit rapid un concept care descria fenomene ce au loc la cele trei niveluri analitice – cel al mobilizării politice (politics), cel al acordurilor în cadrul proceselor de luare a deciziilor (policy) și acela al structurii statului (polity) – ce traversează diferitele niveluri guvernamentale .

Sistemul guvernantei pe mai multe paliere se deosebește de abordările interguvernamentaliste ce susțin predominanța nivelului național față de cel subnațional și supranațional. El se particularizează prin faptul că nu este un sistem ierarhizat ceea ce înseamnă că instituțiile supranaționale nu sunt în raport sau acțiune superioare ierarhic statelor naționale inclusiv instituțiilor și organismelor de la nivelul regiunilor. În același timp, caracterul neierarhic este prezent și în procesul elaborării deciziilor.

Mecanismul elaborării deciziilor la nivelul guvernantei pe mai multe paliere ale UE se bazează pe principiile negocierii, al votului majoritar sau al consensului. Și nu în cele din urmă, are loc dispersia dinamică a autorității la mai multe niveluri de competență între actori situați în diferite paliere, regiuni, zone teritoriale.

Autoritatea deciziei, îndeosebi cea politică, este dispersată în trei nivele: comunitar, național și subnațional. Între nivelul supranațional și nivelurile național și subnațional nu există un raport de ierarhizare, de subordonare, ci mai degrabă un raport de interdependență instituțională și funcțională. Acest nou tip de raporturi este impus de noile principii ce guvernează noul tip al puterii, cooperarea și subsidiaritatea între toate tipurile de instituții, între cele ale statelor membre și cele ale U.E.

Instituțiile supranaționale, cele naționale și subnaționale formează un sistem integrat, caracterizat prin parteneriat, cooperare, negociere între toți actorii participanți la elaborarea și luarea deciziilor.

În prezent, conceptul de guvernare pe mai multe niveluri nu mai este folosit doar în dezbaterile privind Uniunea Europeană, mai ales că terminologia a fost între timp dezvoltată și rafinată. Gary Marks și Liesbet Hooghe au elaborat două mari tipuri de guvernare pe mai multe niveluri, încercând să definească spațiul teoretic în care pot fi încadrate exemplele empirice ale relațiilor interguvernamentale. Scopul lor era teoretizarea „destrămării statului” și a apariției a noi modele de relaționare între diferitele niveluri de guvernare care fuseseră în mod tradițional concepute ca fiind ordonate în mod ierarhic, sau măcar îmbricate. Astfel, noile modele contestau sau depășeau vechile relații, fără ca totuși să le înlocuiască complet.

Tipul I de guvernare pe mai multe niveluri are ca fundament dispersia autorității pe un număr limitat de niveluri. Aceste niveluri sunt, de obicei, cel supranațional, cel național, cel regional și cel local. Fiecare nivel este construit pentru sarcini generale. Altfel spus, la

fiecare nivel se poate elabora și implementa un anumit set de politici. Pentru a realiza aceasta sarcină, fiecare nivel are de obicei un aparat executiv (comisari, guverne, primari etc.), anumite instituții reprezentative (adunări, parlamente, consilii locale etc.) precum și instituții legislative și judecătorești (parlamente, curți de justiție, tribunale etc.). Din cauza arhitecturii sale cu număr mic de niveluri care tind să fie stabile și care sunt ordonate într-o serie, acest tip de guvernare este comparat de cei doi autori cu o păpușă rusească . Acest prim tip de guvernare la mai multe niveluri este folosit de majoritatea statelor și are diverse realizări – de la sistemul federal american, până la cel cu unități administrativ-teritoriale al României. La nivel internațional însă, el este aplicat preponderent doar în cadrul Uniunii Europene pentru că doar aici există un grad suficient de integrare a statelor și o structură instituțională puternică separată de cea a statelor componente. Mai multe niveluri, în cazul UE, înseamnă de fapt o „adâncime” de 3 – 6 straturi, ceea ce, după cei doi autori citați, arată că UE are chiar o anumită „eleganță” instituțională.

Tipul al II-lea de guvernare la mai multe niveluri este caracterizat de numărul variabil (și potențial foarte mare) de niveluri la care se exercită autoritatea și orientarea spre sarcini specifice. Cum fiecare nivel este orientat spre o anumită problemă, sarcină sau obiectiv, între niveluri nu este necesar să existe vreo corespondență de anvergură sau arhitectură instituțională. Unele niveluri pot fi destul de vaste, altele pot fi minuscule și în funcție de sarcinile sau obiectivele avute în vedere, anumite niveluri apar iar altele dispar cu trecerea timpului. Tipul al II-lea de guvernare pe mai multe niveluri este mult mai flexibil decât primul și evident, este mai apropiat de conceptul de proiect din management. Avantajul flexibilității și costurile instituționale semnificativ mai mici recomandă guvernarea de tipul al II-lea și, într-adevăr, ea a câștigat teren, inclusiv la nivel internațional, pentru că, aplicând un astfel de model, statele nu trebuie să-și asume angajamente durabile față de alte state sau alți actori. Este destul de limpede de ce, după unii autori, guvernarea de tipul al II-lea ar fi mai eficientă decât cea de tipul I, cel puțin în anumite condiții.

În același timp, crearea în Europa a unei adevărate guvernante pe mai multe niveluri a fost dintotdeauna prioritatea strategică a Comitetului Regiunilor. Ea a devenit astăzi o condiție a bunei guvernante europene .

Capacitatea Uniunii de a-și îndeplini misiunile și de a-și atinge obiectivele comunitare depinde de organizarea sa instituțională, dar mai ales de modul său de guvernare. Legitimitatea, eficiența și vizibilitatea funcționării comunitare sunt garantate prin contribuția tuturor actorilor și prin participarea autorităților locale și regionale ca „parteneri” reali și nu doar ca intermediari. Parteneriatul transcende participarea și consultarea și favorizează un demers mai dinamic și o responsabilizare sporită a diferiților actori. Miza guvernantei pe mai multe niveluri rezidă, deci, în complementaritatea și interdependența dintre guvernarea instituțională și guvernarea partenerială .

Conform prevederilor Cartei Albe a Comitetului Regiunilor privind guvernanta pe mai multe niveluri, aceasta nu se limiteaza la transformarea obiectivelor europene sau nationale in actiune locala sau regionala, ci trebuie intelesă și ca un proces de integrare a obiectivelor autoritatilor locale și regionale in strategiile Uniunii Europene. In plus, guvernanta pe mai multe niveluri ar trebui să consolideze și să modeleze competentele autoritatilor locale și regionale la nivel national și să favorizeze participarea acestora la coordonarea politicii europene, facilitand astfel elaborarea și aplicarea politicilor comunitare.

Guvernanta pe mai multe niveluri descrie relatia dintre autoritatile locale și regionale, pe de-o parte și institutiile, organismele UE, pe de alta parte. In opinia lui G. Peteres și J. Pierre, ea se prezinta ca un model: informal pentru relatiile dintre diferitele niveluri administrative, (autoritatile locale și regionale participa acum, la procesele locale și nationale de formulare a politicilor publice, precum și in cele transfrontaliere și europene); model bazat pe regulile jocurilor de negociere și diferit de structura traditionala a relatiilor interguvernamentale .

In opinia lui R. Rhodes, modelul guvernantei pe mai multe niveluri inseamna aparitia și manifestarea rețelelor administrative in contextul unui "maraton de negocieri inter-administrative multilaterale". In aceeași ordine de idei, P. de Senarclès scrie că „guvernanta traduce ideea că guvernămintele statelor nu au monopolul puterii legitime, că există alte institutii și actori care contribuie la menținerea ordinii, participand la reglarea economica și socială”. Aceasta deoarece mecanismele de gestiune și control al afacerilor publice implică un nivel local, national și regional, un ansamblu complex de structuri birocratice, de întreprinderi, grupuri de presiune private, mișcări sociale față de care guvernele nu au monopolul functiilor de comandă și arbitraj politic.

Anumite particularități se evidențiază, dacă ne raportăm la forma de stat care este un concept politico-juridic ce exprimă modul de constituire și exercitare a puterii, de organizare și conducere a societății prin stat. Una din formele sub care este analizată forma de stat este structura de stat. Din punct de vedere conceptual, structura de stat reprezintă modul de organizare al puterii in raport cu teritoriul statului. Astfel, statele pot fi împărțite in două mari categorii: state unitare și state compuse.

Statul unitar prezintă următoarele caracteristici principale : este format dintr-un ansamblu unic de organisme constituționale prin care se exercită puterea politică, la nivel central și local; activitatea de guvernare se difuzează de la centru pe cale ierarhică; există o singură ordine juridică întemeiată pe o constituție unică; populația are, de regulă, o singură cetățenie. Deși statul este unitar, teritoriul său poate fi împărțit in unități administrativ-teritoriale. Subdiviziunile administrativ-teritoriale ale statului au caracter administrativ și nu constituie state in interiorul statului .

Structura internă a statului unitar este concepută pe principiul centralizării, reprezentând un ansamblu unic de instituții și puterea de control a autorităților publice centrale asupra autorităților locale. Din punct de vedere practic, conducerea centralizată prezintă avantajul că actele parlamentului și ale guvernului ar fi aplicate unitar pe întreg teritoriul statului, prezentând dreptul de control al centrului asupra modului în care îi sunt respectate deciziile și posibilitatea de corecție a actelor care nu sunt conforme cu ordinele autorităților centrale.

În practică, acest principiu al centralizării este atenuat prin deconcentrare și descentralizare. În nici un stat modern nu se poate concepe ca membrii guvernului să se poată ocupa personal și nemijlocit de soluționarea tuturor problemelor guvernării ivite pe întreaga cuprindere a statului. O parte a acestor probleme este încredințată unor agenți, aflați în legătură cu guvernul, cărora le sunt conferite atribuții de administrare pe plan local. Deconcentrarea reprezintă diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai căror titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local. Se renunță la repartizarea puterii de decizie a guvernului, în favoarea agenților locali (prefecți) repartizați (numiți de guvern în unitățile administrativ-teritoriale).

Prefectul este agentul local al puterii guvernamentale centrale, ce execută ordinele primite de la guvern și ia el însuși anumite decizii care nu anulează autoritatea puterii centrale. Agenții locali care reprezintă puterea centrală în unitățile administrative sunt numiți de guvern și plasați sub controlul ierarhic al acestuia. Autoritățile centrale exercită un control ierarhic asupra agenților locali desconcentrați, având dreptul de a le aproba, suspenda, anula sau modifica actele emise. Controlul se exercită pentru motive de legalitate și oportunitate.

Descentralizarea reprezintă o alternativă la centralizarea excesivă, fiind posibilitatea recunoscută de puterea centrală colectivităților locale de a adopta în anumite domenii sau la nivel teritorial anumite acte sau decizii, fără a se consulta în prealabil cu centrul sau a cere aprobarea acestuia. Prin ea sunt scoase din competența puterii și autorității centrale anumite servicii publice de interes local sau din domeniile speciale de acțiune și transferate în sarcina unor autorități ale administrației publice locale.

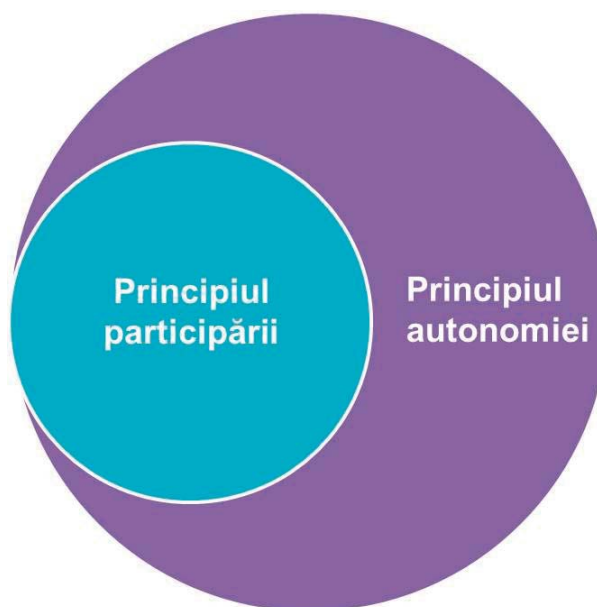
Arhetipul statului compus este statul federal. O asociație de state care decid, în mod liber, în virtutea suveranității lor, să-și creeze organe comune, cărora le conferă o parte din competențele lor în anumite domenii, cum ar fi: domeniul militar, al diplomației sau al finanțelor. Înțelegerea între statele respective este consfințită într-un act politic (Charta, Pact), în care se stabilește repartizarea competențelor între statele federate. O asociație de state care se supune, pe de o parte, unei puteri centrale unice (puterea federală) și care, pe de altă parte, conservă o autonomie constituțională, administrativă și jurisdicțională.



În ceea ce privește, trăsăturile caracteristice , acestea sunt: unitate pe plan internațional – statele componente ale federației nu se bucură de personalitate juridică în relațiile internaționale. Aceasta este și deosebirea între confederația de state, ale cărei componente sunt recunoscute pe plan internațional și federație; diversitatea constituțională și juridică pe plan intern. Fiecare stat federal are în mod normal propriul său sistem constituțional, instituții guvernamentale, propria legislație, sistemul de organizare judecătorească; suplețea raporturilor între federație și statele membre.

În ceea ce privește organizarea competențelor în statul federal, federalismul veritabil se bazează pe două principii complementare: principiul autonomiei și principiul participării.

Potrivit principiului autonomiei, se stabilește o strictă partajare a competențelor între statul federal și statele membre ale federației, cu respectarea colaborării între autoritățile centrale și cele locale. În caz de conflict, puterea judecătorească are competența de a soluționa diferendul și de a reface echilibrul constituțional. În ceea ce privește metodele de stabilire a competențelor statului federal în cadrul federației și în raporturile acesteia pe plan internațional: în Constituția statului federal sunt prevăzute expres competențele exclusive ale acestuia, iar toate celelalte atribuții revin statelor componente ale federației.



*Principiile federalismului*

Principiul participării este complementar principiului autonomiei. Federalismul autentic presupune participarea statelor federale, pe baze de egalitate, la elaborarea deciziilor aplicabile pe teritoriul întregii federații.

## Guvernarea pe paliere în statul unitar. Franța.

Franța este una dintre puținele țări din Uniunea Europeană cu 4 paliere de guvernare: administrația centrală sau de stat, regiunea, departamentul și comuna. În Franța, organizarea administrativă este bazată pe o Constituție scrisă, din care se degajă cu claritate diferențele majore dintre sistemul administrativ francez (continental) și sistemul englez (insular): în principal, diferența între concepția centralistă și self-government.

Astfel, în Franța, organizarea administrației este caracterizată de un grad înalt de centralizare, care datează încă din vechiul regim și a devenit încă mai pronunțată de-a lungul domniei lui Napoleon. Cu toate acestea, din 1970, a fost posibil să se înceapă o orientare către descentralizare (adică cedarea puterii de decizie de la Stat spre autoritățile administrative autonome) și către deconcentrare (adică transferul puterii de decizie de la departamentele centrale către cele subordonate și locale), care și-au găsit expresia cea mai clară în reformele regionale și municipale din 1972, 1982/1983 și 1992. Oricum, acestea nu au făcut prea mult pentru a schimba faptul că Franța este, în mod esențial, administrată de la Paris.

Administrația centrală are o structură ierarhică. Este condusă de președintele republicii și de prim-ministru. Președintele Republicii este șeful statului, el numește primul ministru, iar miniștrii (membrii ai guvernului) sunt numiți, de asemenea, de președinte, dar la propunerea premierului. Miniștrii conduc ministerele de resort. Guvernul determină și conduce politica națională. El este reprezentat în teritoriu de prefecți.

Legea descentralizării din 2 martie 1982 și legislația subsecventă acesteia au marcat dorința guvernului de la Paris de a modifica echilibrul de forțe dintre stat și autoritățile locale (regiuni, departamente și comune). Ea a reglementat o autonomie mai mare a procesului decizional, prin schimbul de sarcini administrative și bugetare între autoritățile centrale și cele locale.



În Franța, există 3 nivele/palieri ale guvernării locale: comuna, departamentul și regiunea. Din punct de vedere legal, o autoritate locală este un organism de drept public, având propria denumire, buget, angajați, având competențe specifice și un anumit grad de autonomie vis-à-vis de administrația centrală. În plus, există teritoriile de peste mări și colectivitățile teritoriale cu statut special (Paris, Marseille, Lyon, Corsica, Mayotte and Saint-Pierre-et-Miquelon).



*Palieri ale guvernării locale*

Comuna, care datează din 1789, reprezintă cel mai mic nivel al ierarhiei administrative franceze. Sunt aproape 37,000 de communes. În Franța, termenul de comună se aplică tuturor municipalităților indiferent de mărimea lor, 80% dintre ele au mai puțin de 1000 de locuitori. Această situație a determinat guvernul să încurajeze comunele mici să fuzioneze formând astfel, comunitățile urbane (communautés urbaines) sau să se grupeze în diferite asociații, ca syndicatele inter-comunale (syndicats intercommunaux). În plus, Legea din 6 februarie 1992 a propus noi forme de cooperare pe baza unor interese comune. Ca și departamentul și regiunea, comuna are un organ deliberativ, decizional (Consiliul municipal) și un organ executive (primarul) ales de către consiliul municipal. Primarul are o dublă calitate, este autoitate aleasă a comunei și reprezentant al statului în comună. Ca autoritate executivă, primarul duce la îndeplinire deciziile adoptate de consiliul municipal și are competențe cu privire la propunerea și implementarea bugetului, dezvoltarea durabilă și protecția mediului, eliberarea autorizațiilor de construcție etc. Ca reprezentant al statului, primarul are competențe legate de serviciile de stare civilă (nașteri, căsătorii, eliberarea certificatelor de deces) și totodată, exercită anumite competențe ca ofițer de poliție judiciară, sub autoritatea unui procuror. De asemenea, este responsabil pentru asigurarea publicității legilor și pentru elaborarea registrului electoral. Actele sale sunt acte administrative unilaterale (numite ordine) a căror legalitate poate fi contestată în instanță, atunci când sunt emise de primar în calitate sa de șef executiv al comunei și aprobării prefectului căruia primarul i se subordonează, când acționează în calitate de reprezentant al statului.

Departamentele. În Franța sunt 100 de departamente, 96 în Franța metropolitană și 4 peste mări (Martinique, Guadeloupe, Réunion and French Guiana). Creat în 1789. Departamentul s-a dezvoltat de la o autoritate locală parțial descentralizată la una complet descentralizată, cu puteri depline (din 1982). Departamentul are competențe în serviciile sociale și de sănătate, întreținerea drumurilor, cheltuieli de capital și costuri de funcționare a colegiilor.

Regiunile. Franța are 26 de regiuni, 22 în Franța metropolitană și 4 peste mări. Ultimele au un statut special, fiind în același timp, departament și regiuni. Creată în 1955, regiunea a devenit autoritate locală în 1982, sfera sa de competență vizând planificarea teritorială, dezvoltarea economică, construirea, dotarea și costurile de întreținere ale școlilor (lycées). Autoritatea deliberativă este consiliul regional al cărui membri sunt aleși pentru un mandat de 6 ani. Acest consiliu este asistat de un comitet economic și social, care este un organism consultativ format din reprezentanți ai oamenilor de afaceri, sindicatelor, patronatelor și altor organizații. Acest comitet trebuie să fie consultat cu privire la elaborarea și implementarea planurilor naționale, a planurilor de dezvoltare regională și a bugetului. Președintele consiliului regional, ales de consilieri reprezintă autoritatea executivă regională. Responsabilitățile sale sunt identice cu acelea ale președintelui consiliului general în domeniile din sfera de competență a regiunii.

Deci, în timp ce principiile de bază și structura nu s-au schimbat și există o distincție clară între sferele de competență ale diferitelor paliere, legislația privind descentralizarea a adus o serie de inovații, în special în ceea ce privește monitorizarea (supravegherea).

Un anumit grad de monitorizare ex post a acțiunii autorităților locale este necesară pentru a reconcilia faptul că autoritățile se autoguvernează cu nevoia de acțiune coordonată în cadrul unui stat unitar, asigurându-se astfel că principiul egalității tuturor cetățenilor nu trece peste interesele generale ale națiunii ca întreg.

## Guvernarea pe paliere în statul unitar complex (uniune încorporată). Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

Marea Britanie este o monarhie constituțională ereditară care acționează în limitele stabilite de Constituție. Guvernul ales acționează în numele Coroanei, iar puterile personale pe care Monarhul obișnuia să le aibă sunt acum folosite pentru îndrumarea, sfătuiră primului-ministru și a guvernului. Explicația prezenței Reginei în cadrul Constituției este dată de faptul că aceasta asigură stabilitatea și continuitatea, care se întâlnesc atât de rar în politică.



La nivelul central, regăsim puterea legislativă (Parlamentul alcătuit din Camera Lorzilor și Camera Comunelor), puterea judecătorească (instanțele judecătorești) și puterea executivă (primul-ministru, 21 de cabinet ministeriale și 99 de alte ministere, rezultând un total de 121 de miniștri, departamentele “Whitehall” – funcționarii publici).

Prerogativa regală sau dreptul regal sunt termeni utilizați pentru a descrie puterile deținute, încă, de Monarh. Importanța puterilor prerogative rezidă în faptul că acestea pot fi utilizate, în mod legal, fără a fi necesar consimțământul Parlamentului. În acest fel, deciziile executivului pot fi luate într-un timp mai scurt, iar guvernul are o libertate mai mare de acțiune, deoarece, în realitate, toate puterile Coroanei sunt exercitate de guvern în numele Coroanei. De afacerile externe se ocupă primul ministru, ministrul de externe și Cabinetul. Tot la nivel central, pe lângă departamentele “Whitehall” (administrația centrală de bază) există numeroase agenții guvernamentale (QUANGOs), care răspund în fața departamentelor guvernamentale, dar se bucură de grade diferite de independență (The Charity Commission, The Office of Fair Trading, The Environment Agency).

În Regatul Unit, reprezentantul legal al administrației centrale nu este statul, ci Coroana. Puterile executive ale acesteia sunt derivate din acte ale parlamentului și din prerogative regale (din dreptul cutumiar) și sunt exercitate de miniștri în numele Coroanei. În mod normal, miniștrii sunt împuterniciți direct de parlament, dar chiar și atunci ei funcționează ca servitori ai Coroanei.

Cabinetul Primului-ministru cuprinde aproximativ 20 miniștri care, în marea lor majoritate, sunt membri ai Parlamentului, câțiva dintre ei făcând parte din Camera Lorzilor. Numărul exact al membrilor Cabinetului este stabilit de către primul ministru. Cei mai mulți miniștri din Cabinet conduc departamente guvernamentale majore, dar câțiva nu au responsabilități specifice sau au responsabilități cumulate, cum ar fi Lordul Președinte al Consiliului sau Lordul Păstrător al Sigiliului. În responsabilitățile membrilor Cabinetului se îmbină cele două ramuri ale guvernării, ei fiind membri în același timp ai executivului și ai legislativului.

Liderul partidului de guvernământ devine prim ministru și el alege membrii Cabinetului dintre membrii de frunte ai partidului. Atât timp cât primul ministru și Cabinetul pot conta pe sprijinul majorității în Camera Comunelor, ei pot rămâne în post, dar pot fi demisi printr-un vot de neîncredere.

Cele mai multe prerogative ale primului ministru sunt bazate pe convenții, mai curând decât pe drept, dar ele sunt destul de reale pentru a avea acest rol. Prima și cea mai evidentă este aceea a alegerii Cabinetului. Membrii lui sunt numiți de Regină, la propunerea primului ministru, și pot fi destituiți tot atât de ușor. Prerogativele primului ministru în ceea ce privește numirile ministeriale se extind în afara celor 20 de membri ai

Cabinetului, asupra ministerelor de prim rang, și includ alți aproximativ 80 de membri ai guvernului. În ceea ce privește administrația publică centrală de specialitate, majoritatea miniștrilor care fac parte din Cabinet conduc departamente centrale de importanță majoră. Ei sunt susținuți în departamentele lor de o ierarhie politică a miniștrilor de stat și a secretarilor parlamentari și de funcționarii civili permanenți, conduși de un înalt funcționar, numit secretar permanent.

Guvernarea locală în Marea Britanie este un mix între guvernarea pe un singur palier, două paliere sau trei paliere.

Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord, toate au la nivel local, autorități unitare (deci, un singur nivel) care îndeplinesc majoritatea funcțiilor administrației publice locale și au făcut acest lucru, începând cu anii 1990.

În aceeași ordine de idei, în Anglia întâlnim un mix între două sisteme: pe un palier și pe două paliere. Cu toate acestea, în unele părți ale Angliei există un al treilea nivel de guvernare locală.

Guvernarea locală este formată din 2 sau 3 paliere (nivele), după cum urmează:

- Consiliile comitatelor = cel mai de sus nivel;
- Districtele, orașele și consiliile municipale = nivelul de mijloc;
- Consiliile orașenești și consiliile parohiale = cel mai de jos nivel.

Un număr din ce în ce mai mare de zone au doar două paliere. În anumite situații, în loc de consiliile comitatului sau ale districtului/orașului au un singur nivel numit "autoritate unitară".



*Palierele guvernării locale*

Londra cuprinde Marele Consiliu al Londrei (The Greater London Authority (GLA)), nivelul superior ; și Orașul Londra (the London Borough of Westminster).

## Guvernarea pe paliere în statul federal. Germania

Guvernarea locală în Germania se caracterizează prin diversitate, în special în orașele – stat (Berlin, Hamburg și Bremen). Republica federală Germania este alcătuită din 16 landuri (incluzând și cele trei orașe deja menționate). Populația Germaniei de 82 milioane de locuitori este răspândită pe o suprafață de 357000 km<sup>2</sup>. Densitatea populației variază de la 3800 de locuitori/ km<sup>2</sup> în Berlin, de exemplu, la aproximativ 88 în Landul Brandenburg. Mărimea Landurilor este diferită, în sensul în care cel mai mic Land, Bremen (alcătuit din două orașe, Bremen și Bremerhaven) are 680 000 locuitori, în timp ce cel mai mare, Renania de Nord- Westfalia are peste 17.9 milioane de locuitori. Majoritatea populației se regăsește în zona urbană.



În urma unui proces lent de consolidare a landurilor, derulat în perioada 1995-2004, numărul districtelor a scăzut de la 426 la 323, iar numărul municipalităților a scăzut de la 16.127 la 12.477. Un număr mare de municipalități au mai puțin de 1000 de locuitori. Landul. În ceea ce privește competențele Landurilor, Legea fundamentală face distincție între două ordini: federația și Landul. Aceasta înseamnă că toate Landurile trebuie să îndeplinească aceleași sarcini indiferent de mărimea lor, de numărul de locuitori, de puterea economic sau financiară. În aceleași timp, se bucură de drepturi egale în raport cu federația. Prin urmare, Germania se caracterizează printr-un federalism simetric, asta dacă nu luăm în considerare ponderarea diferită de voturi din Bundesrat (Consiliul federal). Constituțiile germane din 1871 și 1919 stabilesc un stat federal simetric, deși două treimi din teritoriul Reich-ului, la acea perioadă, reprezentau un singur land, Prusia. Costurile acestui federalism simetric sunt evidente: diferențele economice și sociale dintre Land-uri sunt compensate printr-un sistem extins de plăți egale.

Municipalitățile (Kommunen). Legea fundamentală a Germaniei din 1949 continuă, în mod tradițional, recunoașterea rolului guvernării locale în sistemul federal. Legea fundamentală stipulează faptul că districtele și municipalitățile trebuie să fie guvernate, în mod democratic și întărește dreptul la auto-guvernare locală: "Municipalitatea are garantat dreptul de a gestiona toate afacerile comunității locale, pe propria răspundere, în limitele stabilite de lege. Dreptul la auto-guvernare trebuie să încudă responsabilitatea pentru

aspectele financiare. Guvernele locale au puterea de a percepe taxe comerciale în conformitate cu ratele de evaluare stabilite de aceștia.” Aceste prevederi se extind și la autonomia financiară inclusiv dreptul municipalităților la o sursă de venituri fiscale în funcție de capacitatea lor economică.

Totodată, având în vedere garantarea constituțională a dreptului la auto-guvernare (statuată la nivelul Constituției federale – Legea Fundamentală), Constituțiile land-urile pot doar completa această “garanție” și nu o pot diminua. Cu toate acestea, sunt puține land-uri în care competențele guvernării locale să fie dezvoltate prin alte reglementări. De exemplu, Constituția Bavariei prevede un număr de 16 competențe (care vin să completeze prevederile Legii Fundamentale).

Din perspectivă politică, guvernarea locală reprezintă nivelul cel mai apropiat de cetățean. De aceea, este important să includem guvernarea locală în sistemul politic pentru a activa democrația participativă. Cu toate acestea, municipalitățile nu sunt incorporate ca un al treilea palier în sistemul guvernamental german. Ele sunt mai degrabă o parte a administrației Land-ului. Prin urmare, nu există o reprezentare a locuitorilor unei municipalități într-un sistem parlamentar de reprezentare democratică, ci mai degrabă, o reprezentare într-o structură administrativă de sine-stătătoare.

În același timp, nu există o relație directă, reglementată juridic, între federație și municipalități. Supravegherea municipalităților este de competența exclusivă a autorităților Land-ului. De exemplu, municipalitățile trebuie să finanțeze toate ajutoarele sociale din propriile bugete. Deși legile relevante necesită întotdeauna aprobarea Bundesrat-ului, reprezentanții guvernelor land-urile ușurează, cel mai adesea, povara financiară în detrimentul municipalităților. Lacunele financiare rezultate astfel pentru municipalități nu sunt întotdeauna compensate prin redistribuirea fondurilor către acestea, în interiorul Land-ului. Astfel, se explică plângerile constante ale oficialilor municipalităților cu privire la existența unei crize financiare.

Dreptul municipalităților la auto-guvernare include domenii culturale (cum ar fi: muzee, teatre, facilități sportive și școli), servicii publice (aprovizionarea cu apă și energie, eliminarea deșeurilor, cimitire, spitale etc.), dar și întreținerea drumurilor publice din cadrul municipalității. Municipalitățile sunt independente, în acest sens, vis-à-vis de planificare și personal. În plus, municipalitățile îndeplinesc sarcini delegate pentru federație și Land. Pentru îndeplinirea acestor sarcini, municipalitățile au dreptul la fonduri adecvate (aș-numitul principiu al conexiunii).

Autoritățile Land-ului au dreptul să controleze aspectele legate de legalitatea și oportunitatea măsurilor luate la nivelul municipalității. În cazul în care municipalitățile nu respectă instrucțiunile organelor de supraveghere ale Land-ului, acestea pot prelua, ele



însele, respective sarcină. În cazuri extreme, organele de supraveghere pot destitui din funcție șeful administrației municipal și îl pot înlocui cu un comisar al Land-ului. Federația în sine nu are dreptul de supraveghere cu privire la municipalități. Cu toate acestea, în cazul în care un Land nu-și îndeplinește atribuțiile sale de supraveghere în ceea ce privește municipalitățile sau nu le îndeplinește satisfăcător, federația poate lua măsuri pentru a obliga Land-ul să-și respecte aceste atribuții. În altă ordine de idei, în timp ce guvernele Land-urilor pot introduce propriile inițative legislative în “arena federală” via Bundesrat, municipalitățile nu pot participa în procedura legislativă a federației. Cel mult, pot interveni ca grupuri de lobby (cum este, de exemplu, Conferința germană a autorităților municipale).

## **2.2. Nivelul teritorial / regional de guvernare Guvernul local și guvernarea locală**

În toate statele democratice, puterea este dispersată, într-o anumită măsură, între guvernele centrale și guvernele locale, dar în statele unitare avem de-a face, de cele mai multe ori, cu o dispersie unilaterală. „Pentru menținerea guvernării majoritare, guvernul central încearcă să controleze nu numai aparatul central guvernamental, ci și toate guvernele locale, potențial concurente”. Această abordare a fost abandonată în favoarea modelului consensualist, care prespune nu numai dispersia puterii între nivelurile central și local ale guvernării, ci și existența unor guverne locale puternice care să exercite o parte substanțială din puterea totală disponibilă la ambele niveluri. Conform principiului subsidiarității, deciziile care afectează o comunitate trebuie luate de reprezentanți cât mai apropiați de membrii comunității. Orice decizie venită de la depărtare, de la un „centru” trebuie justificată arătându-se că problema pe care o adresează decizia respectivă nu putea fi rezolvată la un nivel mai local.

Guvernul local. În România, administrarea în mod autonom a unităților administrativ teritoriale se realizează de consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, care dispun de autoritate deliberativă și de președinții consiliilor județene și primari, care dispun de autoritate executivă pentru exercitarea competențelor lor. Potrivit Constituției României, art. 121 alin. 1 stabilește: “autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși în condițiile legii.” În doctrină, aceste consilii locale au fost asimilate unor adevărate “parlamente locale”. Cu toate acestea, ele nu sunt înzestrate cu competențe legale primare (nu dispun de competența de a legifera), ci doar de aplicare a legii. Responsabilitatea ducerii la îndeplinire a actelor cu caracter executoriu adoptate de autoritățile deliberative de la nivel local revine autorităților executive constituite la același nivel (primarul, viceprimarul și președintele consiliului județean).

Deci, practic, conceptul de guvern local, include acele autorități ale administrației publice locale înzestrate cu putere publică ce realizează activitatea de organizare a executării și de executare, în concret, a legilor.

Guvernarea locală definește gradul de descentralizare a unei țări și eficiența și eficacitatea autorităților administrative locale. Mai mult, ea înseamnă guvernare la nivel local, concept ce include alături de implicarea guvernului (autoritățile administrației centrale) și colectivitatea și interacțiunile dintre cele două.

Conform definiției UNDP , guvernarea locală cuprinde un set de instituții, mecanisme și procese, prin care cetățenii și grupurile lor își pot exprima propriile interese și nevoile, pot media posibilele divergențe și își pot exercita drepturile și obligațiile lor, la nivel local. Instrumentele de bună guvernare locală sunt numeroase: participarea cetățenească, parteneriatele între actorii cheie de la nivel local, capacitatea actorilor locali din toate sectoarele. Guvernarea locală descrie procesul de luare a deciziilor, alocarea de fonduri și furnizarea de servicii la nivel local. Implică actori (cum ar fi: primarii, consiliile locale, ONG-urile, firme private), precum și alte resurse umane și financiare.

Instituțiile din jurul guvernării locale implicate în proiectarea și punerea în aplicare a politicilor economice și sociale sunt reprezentate de: elitele de afaceri, lideri ai comunității locale, corporații de dezvoltare, grupuri de voluntari etc.

Un rol important, în acest context, fiindcă vorbim de guvernare, apanaj al statului, al Guvernului care exercită actul de guvernare este implicarea reprezentantului puterii executive în teritoriu, prefectul. Aceasta deoarece, implicit, actul de guvernare este caracterizat de o direcție descendentă, atât în implementare, cât și în procesul decizional. Există guvernare locală atunci când o comunitate își rezolvă singură problemele: când decide singură ce reguli să aibă, când își apără singură respectarea regulilor și când se autosusține financiar (cu excepția unor situații de urgență). În același timp, însă, o serie de probleme nu pot fi rezolvate la nivel strict local. Prin urmare, trebuie să existe și reguli mai generale, care să vină de la un nivel mai înalt. Spre exemplu, este sarcina nivelului central al statului (sau al UE) să se asigure că drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sunt respectate în toate comunitățile, indiferent de opiniile predominante în aceste comunități .

## Sistemul francez

Descentralizarea regională înseamnă crearea sau substituirea unei noi colectivități teritoriale la un nivel superior celui al colectivităților locale existente și care este calificată ca regiune. Regiunea capătă, astfel, o expresie instituțională specifică,

care se caracterizează prin aplicarea unui regim general al colectivităților teritoriale. Ea formează, deci, o nouă categorie de colectivități teritoriale, ce au aceeași natură juridică cu cea a colectivităților teritoriale existente, dar care se distinge printr-un teritoriu mai larg și incluzându-le pe acestea din urmă și prin competențele lor, care au o vocație esențial economică sau orientate către dezvoltare. Chiar dacă ea modifică organizarea teritorială, ea se înscrie în ordinea constituțională a statului unitar.



La nivelul Uniunii Europene, sunt state care au îmbrățișat această concepție, cum ar fi Polonia, Italia sau Franța. Franța numără astăzi 26 de regiuni și 4 departamente de peste mări, făcându-se aplicarea legii din 02.03.1982 și luând în considerare alegerile regionale din 1986. Aceste regiuni beneficiază de principiul liberei administrări a colectivităților teritoriale, care fusese consacrată mai întâi pentru comune prin Constituție, departamente și teritoriile de peste mare. Principiul liberei administrări nu este prin el însuși o sursă de putere reglementară, cu excepția cazului când există prevederi legislative exprese în acest sens. Puterea normativă a regiunii este într-adevăr, având în vedere competențele sale, mai redusă decât a comunelor sau a departamentelor și în particular a primarului. Regiunile nu pot să exercite, nici să își aroge nici o tutelă asupra altor colectivități locale de pe teritoriul lor.

La 20 octombrie 1970, la Lyon, președintele de atunci al Franței, Georges Pompidou, prezenta viziunea sa asupra regiunii: „Regiunea trebuie considerată nu ca un eșalon administrativ ce se suprapune celor existente ci, înainte de toate, ca fiind o unire a tuturor departamentelor, permițând realizarea și gestionarea rațională a marilor proiecte colective. Ele (regiunile) sunt pentru departamente ceea ce sunt organizațiile intercomunale pentru comune. Ele (regiunile) permit statului să delege responsabilități, evitând crearea unui ecran suplimentar, iar, în același timp, regiunile permit departamentelor să delege o parte din atribuții, atunci când problemele apărute depășesc simplul cadru departamental”. În concluzie, putem afirma că regiunea este expresia concentrată a departamentelor care o compun și un organ ce tutelează aceste departamente. O asemenea construcție trebuie să fie nu în spiritul sistemului, ci adecvată realităților .

În Franța, regionalizarea a fost mai întâi administrativă. Structurat inițial pe două paliere (comunal și departamental), sistemul administrativ francez s-a caracterizat, timp de aproape două secole, pe lângă centralizarea excesivă și printr-o mare fragmentare, atât la nivel departamental (96 de departamente subordonate direct puterii centrale), cât mai ales la nivel local (36 700 comune). Este motivul pentru care în anii 50 a fost instituit un nivel administrativ superior, regional. Delimitarea regiunilor a devenit efectivă abia în noiembrie 1956, pe baza agregării unităților administrative de rang inferior (departamente) . Astfel, au fost create 21 de circumscripții de acțiune regională pentru a servi planificării economice și amenajării teritoriului. Cele 4 regiuni de peste mare prezintă particularitatea de a fi mono-departamentale . Legea din 05.07.1972 instituie 22 de regiuni dotate fiecare cu un consiliu regional numit și un comitet economic și social. Prefectul regiunii deține puterea executivă. Transformarea regiunii în colectivitate teritorială deplină, în 1982 a fost modificarea legislativă cea mai importantă. Legea din 02.03.1982 pune pe același plan comunele, departamentele și regiunile, consacrand, astfel, trei niveluri de colectivitate teritorială . Dispozițiile acestei legi nu vor deveni efective decât în 1986, cu ocazia primei alegeri a consilierilor regionali prin sufragiu universal. Statul a fost reprezentat în Departamente de un comisar (împuternicit) al Republicii. În 1800, acestuia din urmă i-a luat locul prefectul, care, până la reformele din 1982/1983, a exercitat dubla funcție: de reprezentant al Statului și de funcționar executiv al Guvernului . Deci, pentru aproape 200 de ani (1800 până 1982), prefectul de departament a deținut puterea executivă în departament, dar Legea din martie 1982 i-a modificat puterile. Numit de guvern, prefectul este singura persoană împuternicită să acționeze în numele statului, în departament. Prefecții sunt numiți prin decret al Președintelui, în baza hotărârii luate de Consiliul de miniștri la propunerea Primului Ministru și a Ministrului de Interne. Prefectul reprezintă statul și este șeful serviciilor deconcentrate ale statului în teritoriul unde el este împuternicit să acționeze. Prefectul de departament unde se află și capitala/centrul de regiune acționează și ca prefect de regiune. Prefectul de departament este asistat de subprefecții din arondismente. Prefectul de departament nu este subordonat ierarhic prefectului de regiune în exercitarea atribuțiilor, dar după 1992, prefectul de regiune este cel care fixează pentru prefectul de departament orientările necesare dezvoltării politicilor economice și sociale, precum și în ceea ce privește amenajarea teritoriului.

Prefectul este singurul titular al autorității de stat în teritoriu care reprezintă primul ministru și fiecare ministru de resort și are competențe asupra serviciilor externe ale statului în departament și asigură supravegherea administrativă a autorităților locale din departament. El este responsabil cu ordinea publică, cu organizarea diverselor alegeri și cu organizarea în caz de calamități. El joacă în același timp un rol important în stabilirea relațiilor contractuale, acordurilor și convențiilor care se stabilesc în numele statului de colectivitățile locale. În sfârșit, în domeniul privind amenajarea teritoriului, acesta are rolul de negociator al contractelor de urbanism între stat și regiuni. În zilele noastre prefectul constituie “armătura administrativă a unui stat unitar, democratic, deconcentrat și descentralizat”.

În aceeași ordine de idei, legea din 2 martie 1982 a conferit autoritate executivă, pentru departament, președintelui consiliului general. Consiliul general este autoritatea deliberativă a departamentului. Acesta este alcătuit din consilieri generali, aleși pentru un mandat de 6 ani. Fiecare departament este divizat în cantoane (Franța are 3500 de cantoane) care servesc drept circumscripții electorale. Ales de către consilieri pentru un mandat de 6 ani, președintele pregătește ședințele consiliului și implementează deciziile adoptate de acesta, inclusive cele care vizează domeniul bugetar. Totodată, este reprezentantul legal al departamentului și are anumite competențe în domenii privind protecția mediului și autostrăzile (din cadrul departamentului), fără a aduce atingere competențelor primarului și prefectului, în aceste materii.

După procesul de descentralizare, administrația publică locală este caracterizată prin existența a trei nivele de colectivități locale aflate în plin exercițiu: regiuni, departamente și comune. În Franța se regăsesc 26 regiuni, 100 departamente și 36.763 comune. Articolul 72 din Constituție garantează autonomia acestor autorități supuse supravegherii statului. Noi funcții au fost conferite municipalităților, în special în domeniul amenajării orașelor, departamentelor, în domeniul administrației sociale și al sănătății publice și regiunilor: planificarea regională și asistența economică etc. Conducerea de stat a fost degrevată și este limitată în mod curent la controlul juridic. Regiunile, departamentele și comunele au fost constituite ca unități administrative, astfel încât să se conformeze unui model uniform, care nu ține în mod invariabil cont de delimitările reale geografice, electorale sau economice.

Pentru regiune s-a manifestat interes încă din timpul regimului Vichy (1941-44) ea fiind recunoscută prin Legea 72-619 din iulie 1972, ulterior modificată de aproximativ 15 ori, în ideea creșterii autonomiei. Regiunea a devenit astfel colectivitate teritorială, iar în 16 martie 1986 au avut loc primele alegeri ale consilierilor regionali aleși pentru un mandat de 6 ani. Consilierii regionali sunt cei care desemnează Președintele consiliului care administrează bugetul, conduce personalul și politica regională axată pe dezvoltarea economică și socială, amenajarea teritoriului, formarea profesională. În Franța sunt 26 de regiuni din care 4 în teritoriile de peste mări (Guyane, Guadeloupe, Martinique și Reunion). Fiecare dintre cele 26 de regiuni sunt administrate de un consiliu regional, prezidat de un președinte (executivul regiunii) împreună cu 4 până la 15 vicepreședinți. Consiliul este asistat de un comitet economic și social, format din reprezentanți ai sindicatelor, patronatelor și independenți<sup>16</sup>.

Departamentul are o vechime istorică mult mai mare, fiind creat încă din 1790; modificări privind structura și competențele s-au produs până în iulie 1987. Franța este împărțită în 96 "departamente" metropolitane și 4 teritorii peste mare. Cele 100 de departamente, între care și cel care cuprinde Parisul, plus cele din afara Franței, sunt administrate de un consiliu general, ales pe o perioadă de 6 ani, prin sufragiu universal, iar jumătate din

consilieri pot fi realeși pe o perioadă de trei ani. Fiecare "departament" este condus de un Consiliu Județean. Membrii săi sunt aleși pe jumătate prin sufragiu universal direct, la fiecare 3 ani . Președintele său, ales de către membrii Consiliului Județean, reprezintă executivul departamentului și șeful echipei administrative județene. Lucrările Consiliului Județean sunt desfășurate în Comisia permanentă aleasă prin reprezentare proporțională de către Consiliul care îi determină responsabilitățile.

Principalele domenii de competență la nivel județean: educația (construcția, echipamentul și întreținerea școlilor secundare); transporturile școlare (finanțare, organizare în afara regiunii urbane); acțiune și sănătate socială (asistență socială pentru copii, familii, bătrâni și persoane cu handicap); dezvoltare economică și planificare.

Arondismentul este un eșalon specializat în administrația „de proximitate” , condus de un sub-prefect, care este subordonat ierarhic prefectului de departament. Fiecare departament este compus din mai multe arondismente . Există 343 de arondismente , din care 330 sunt în Franța continentală și 13 în teritoriile de peste mări. Acestea nu au personalitate juridică, așa cum au departamentele și comunele. La nivelul fiecărui arondisment există un consiliu prezidat de către primarul arondismentului, primarul fiind ales dintre membrii Consiliului. Primarul de arondisment are atribuții în materie de stare civilă, afaceri școlare etc. Arondismentele sunt compuse, la rândul lor, din cantoane (în număr de 4055, din care 172 în teritoriile de peste mări ). Arondismentul, ca subdiviziune a departamentului nu trebuie confundat cu arondismentul municipal, care reprezintă o structură internă a celor trei mari orașe franceze, Paris, Lyon și Marseille .

Comuna constituie al patrulea nivel al administrației locale în exercițiu. Franța are ea singură mai multe comune decât ansamblul partenerilor săi din Uniunea Europeană (36.571 în Franța metropolitană, adică fără teritoriile de peste mare unde sunt înregistrate 129). Potrivit art. 34 și 72 ale Constituției, comunele sunt colectivități teritoriale care se administrează în mod liber, prin consilieri aleși și în condițiile prevăzute de lege.

Comunelor li se acordă o competență generală. Deci, autoritatea administrativă nu are față de ea decât o putere tutelară și nu o putere de conducere. În 1982, tutela dispare, înlocuită prin controlul legalității a posteriori (prefecți ai departamentelor și regiunilor, camera regională de conturi). Comunele sunt conduse astfel de: o autoritate deliberativă - consiliul municipal; o autoritate executivă - primarul.

Consiliul municipal este ales prin sufragiu universal direct, pentru șase ani și este un organ dotat cu putere deliberativă. El numără 9 consilieri pentru comunele inferioare cifrei de 100 de locuitori, până la 69 pentru comunele care au mai mult de 300.000. În total, sunt aproximativ 500.000 de consilieri municipali.

În ceea ce privește procesul de alegere, există reguli de neeligibilitate, care vizează îndepărtarea indivizilor indezirabili, fie pentru a împiedica pe funcționarii cu autoritate să domine ușor un consiliu municipal, fie pentru ca posibilele legături de rudenie sau raporturi financiare cu comuna să nu trezească suspiciuni asupra obiectivității deciziilor. Există două modalități de scrutin (după cum comuna are mai mult sau mai puțin de 3.500 de locuitori). Astfel, dacă comuna are sub 3500 de locuitori se utilizează scrutinul majoritar, odată depășită această limită scrutinul este unul mixt (jumătate din membrii sunt aleși prin votul majoritar iar cealaltă jumătate prin reprezentare proporțională).

Municipalitatea (desemnează ansamblul persoanelor care administrează o comună) cuprinde primarul, pe adjuncții săi și pe consilieri, adică consiliul municipal. Consiliul municipal, ales prin sufragiu universal tot la șase ani, alege primarul și pe adjuncții acestuia, dintre membrii săi.

Primarul este ales dintre consilieri municipali și îndeplinește trei misiuni diferite: agent al statului când implementează legea, agent al comunei și șeful administrației comunale. Organizarea administrativă a teritoriului Franței rămâne, astfel, coerentă având în vedere că: arondismentele sunt alcătuite dintr-un număr întreg de comune, departamentele cuprind un număr întreg de arondismente, regiunile un număr întreg de departamente, iar zonele de apărare civilă un număr întreg de regiuni.

Lipsa de flexibilitate care a rezultat, este posibil să fi contribuit la proliferarea unor noi tipuri de unități administrative. În acest context, trebuie menționate corporațiile publice, adică entități legale (persoane juridice) supuse dreptului public, cărora li s-au conferit funcții publice pentru a fi exercitate cu un grad considerabil de autonomie și a căror acțiune este supusă controlului de stat. În mod special, acest concept acoperă o mare varietate de unități administrative, de la instituții ale căror structuri sunt de natură corporativă, până la „établissements publics” cu caracter industrial și comercial, care, deși constituite conform dreptului public, sunt, cu toate acestea, scutite de unele legi de drept public.

Cooperarea intercomunală este un mijloc de a remedia fărâmițarea comunelor franceze, fuziunea înregistrând un succes controversat. Ea este larg răspândită, de vreme ce Franța numără mai mult de 17.000 de instituții publice de cooperare intercomunală la 1 octombrie 1992. Legea asupra administrației teritoriale din 3 februarie 1992, pentru a stimula intercomunalitatea, a creat în plus față de cele trei formule clasice, care sunt: sindicatul, districtul și comunitatea urbană, două noi formule: comunitatea de comune și comunitatea orașelor.

Sindicatul intercomunal permite comunelor învecinate să raționalizeze costurile serviciilor, cum ar fi apa și transporturile. El poate avea vocație unică (SIVU) sau vocație multiplă (SIVOM), adică lărgit spre mai multe competențe sau legat de un proiect global. Există de

asemenea sindicatul mixt, care asociază o comună cu o altă persoană morală de drept public (regiune, cameră consulară); pentru SIVU, ca și pentru SIVOM, finanțarea intervine cel mai adesea prin participări ale comunelor. El poate fi fiscalizat, SIVU sau SIVOM percepând direct contribuții de la contribuabili.

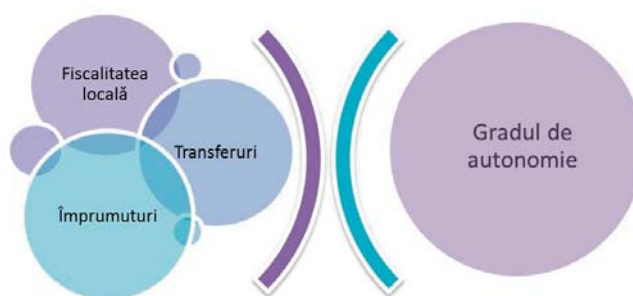
Districtul asigură în locul comunelor diferite servicii și face față problemelor de echipare ale aglomerației suburbane. El este dotat cu o fiscalitate proprie. Există 242 districte. Comunitatea urbană este formată pentru regruparea comunelor în aglomerații de mai mult de 50.000 locuitori și exercită cu drept deplin, în locul comunelor, competențe în materie de amenajare, de echipare sau de dezvoltare economică. Există nouă comunități urbane. Acestea sunt grupări cu fiscalitate proprie.

Grupările existente țin cel mai adesea de apropierea asociativă a intercomunalității, limitată la gestionarea serviciilor locale și la realizarea anumitor echipamente, în scopul exploatării unor economii la scară.

Comunitatea comunelor sau a orașelor, pentru mai mult de 20.000 de locuitori și comunitatea de comune fără referire la un prag demografic: ele trebuie în mod obligatoriu să exercite competențe în materie de dezvoltare economică și de amenajare a spațiului. În afară de aceasta, competențele lor trebuie să acopere cel puțin unul din cele patru domenii: mediul înconjurător, locuințe, drumuri, echipamente culturale, sportive și școlare. Ele sunt dotate cu o fiscalitate proprie.

Gradul de autonomie este, în general, legat de importanța resurselor proprii, printre care regăsim fiscalitatea locală și încasările tarifare induse de gestionarea serviciilor, precum și veniturile domeniului:

- fiscalitatea locală: taxă funciară asupra terenului construit și a celui neconstruit, taxă profesională, taxă de locuire. Fiscalitatea locală reprezintă aproape jumătate din finanțare;
- transferuri: dotarea globală de funcționare și dotarea globală de echipare;
- împrumuturi: se apropie de 10% din resurse.



*Gradul de autonomie*



## Sistemul britanic

În Regatul Unit, structura administrației publice locale cuprinde:

- a) comitate;
- b) districte;
- c) parohii.



Comitatul este echivalentul departamentului în Franța și corespunde vechii diviziuni a teritoriului. Dacă anumite comitate au o unitate istorică, altele s-au format prin divizare. Numărul locuitorilor variază mult, de la 30.000 până la 2.250.000 locuitori. Fiecare comitat are un Consiliu, al cărui membri sunt aleși din 3 în 3 ani. Consilierii desemnează funcționarii adjuncți, pentru o durată de 6 ani, însărcinați să asigure continuitatea muncii organelor locale de administrație. Acești adjuncți pot proveni, atât din interiorul, cât și din afara membrilor Consiliului. Consiliul este condus de un președinte ("chairman") și desfășoară 4 sesiuni pe an.

Consiliul este însărcinat cu administrarea comitatului, iar cea mai mare parte a activității sale se desfășoară în comisii specializate. Aceste comisii pot fi obligatorii sau facultative. Atribuțiile consilierilor sunt foarte numeroase și extrem de variate: educație, șomaj, sănătate, locuințe, agricultură, servicii de ocrotire a mamei și copilului, șosele și poduri. În ultimii douăzeci de ani s-a acordat o atenție deosebită asistenței sociale și educației.

Comitatul supraveghează activitatea districtelor și parohiilor. În cadrul unui comitat, se acordă o atenție deosebită burgurilor. Burgurile sunt orașe, târguri și sunt de două categorii:

- a) burguri-comitate;
- b) burguri-municipale.

a) Crearea burgurilor-comitate s-a datorat acordării de către puterile regale a unor privilegii în folosul orașelor; aceste privilegii dădeau dreptul orașelor să se autoadministreze și să aibă o reprezentare separată față de comune, în sistemul local. Aceste orașe au fost nominalizate prin legea din 1888, în prezent existând 83 de burguri-comitate;

b) Orașele mici și mijlocii care beneficiază de un statut particular, datorat libertăților obținute în trecut, se încadrează în categoria burgurilor municipale (309 burguri-municipale, cu o populație variind între 5000-100.000 locuitori).

Districtele. La origine, districtele au fost grupări de parohii sau de case, dar în prezent ele sunt creații artificiale ale unei legi din 1894. Districtele, urbane sau rurale, sunt administrate de: - un Consiliu, ales la fiecare 3 ani în cadrul căruia fiecare consilier are în domeniul său de lucru, o parohie cu 300 locuitori; - un Președinte și un adjunct ai Consiliului, aleși de către consilieri, fie dintre membrii Consiliului, fie din afara acestuia. Districtele au atribuții în materie de sănătate; în timp, și-au pierdut competențele privind educația sau timpul liber. Viața administrativă este mult mai intensă în districtele urbane, decât în cele rurale. Parohiile sunt subdiviziuni ale districtelor rurale; ele reprezintă cele mai vechi și cele mai mici colectivități locale. O lege din anul 1930 a suprimat parohiile aparținând districtelor urbane. Cantonate vreme îndelungată în sfera activităților de asistență, parohiile au fost supuse unui proces de reformă începând cu anul 1894. De la această dată, parohiile civile au devenit independente față de parohiile ecleziastice.

Organele administrative ale parohiei variază potrivit numărului de locuitori, după cum urmează: a) parohiile care au mai puțin de 100 locuitori practică o administrație directă; b) parohiile cu peste 100 locuitori pot să-și stabilească un Consiliu; acest Consiliu este obligatoriu pentru parohiile care au mai mult de 300 locuitori.

Consiliul parohial se reunește în trei sesiuni pe an. Puterile parohiei sunt limitate. Ea se supune controlului exercitat de către Consiliul de district rural și Consiliul Comitatului de care aparține. Este de remarcat, în acest context, faptul că în Irlanda de Nord, districtele nu sunt divizate în parohii.

În cadrul sistemului britanic, un loc important revine modului în care se realizează administrația Londrei. Dintotdeauna, gestiunea capitalei Marii Britanii a avut un caracter original, ținând cont de condițiile în care s-a dezvoltat orașul și care au impus modificarea organizării tradiționale, practicată până în anul 1945.

În sistemul tradițional, aglomerația urbană fiind atunci de 3,25 milioane locuitori forma Comitatul de Londra, administrat la nivel central de un Consiliu. La nivel local, administrația londoneză s-a realizat de către Corporația orașului și cele 18 Consilii ale burgurilor metropolitane.

În fruntea Corporației, care datează din epoca medievală, se afla Lordul- Primar. El era ales de către Consiliul Municipal, pentru un mandat de un an. În ciuda unor disfuncționalități moștenite din trecut, Corporația ("City") era însărcinată cu administrarea unor sectoare foarte importante, cum este de exemplu, portul Londrei. Londra era împărțită în 18 burguri (cartiere) metropolitane, administrate fiecare de proprii primari; un loc special revine burgului Westminster, deoarece în acest cartier se află Parlamentul și Palatul Regal. Creșterea aglomerației urbane londoneze (la peste 8 milioane locuitori) a impus un nou sistem de administrare, adoptat printr-un Act guvernamental în anul 1963. În prezent,

structura organizatorică cuprinde: Consiliul Marii Londre (The Greater London Authority (GLA)) format din 100 de membri, 32 consilii corespunzătoare divizării pe cartiere a Londrei și Corporația orașului.

Începând cu anul 1965, în Marea Britanie a demarat o nouă reformă în administrația publică, care a pus accent pe structurile și aspectele regionale. Marea Britanie a fost subdivizată în nouă regiuni, din rațiuni de planificare. În fiecare regiune funcționează câte un Consiliu și o Comisie de planificare economică regională.

Repartiția atribuțiilor între noile autorități vizează, urmărindu-se în egală măsură, întărirea democrației locale și instituirea unui echilibru între exigențele de eficacitate și afinitățile locale. Noilor regiuni le sunt încredințate prestarea serviciilor publice de transport, construcția de autostrăzi, servicii de poliție și stingerea incendiilor.

Calendarul de aplicare al reformei a debutat prin publicarea unei noi "Carte administrative a Marii Britanii", care cuprinde noile comitate și regiuni, precum și noile denumiri ale acestora.

La nivel regional, Marea Britanie este organizată conform tradițiilor istorice, în patru regiuni : Anglia, Țara Galilor, Scoția, Irlanda de Nord.

Având în vedere că sistemul juridic britanic este esențialmente diferit de cel continental, înțelegerea fenomenului de administrație teritorială necesită următoarele precizări :

1. în Marea Britanie nu există garanții constituționale în favoarea colectivității teritoriale locale. Parlamentul poate modifica oricând, după cum consideră necesar, statului juridic al acestora ; singura limită reală este puternica tradiție democratic britanică;
2. atunci când se vorbește de activitatea autorităților locale din Marea Britanie, termenul folosit este cel de "guvernare locală", care este echivalentul "autonomiei locale" utilizat în Europa.
3. colectivitățile locale nu pot acționa decât în cadrul competențelor atribuite prin lege.

Anglia nu are statut de comunitate regională și nici nu dispune de un nivel regional de administrație. Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord au statut de comunități regionale, astfel:

- în Țara Galilor funcționează Adunarea Națională Galeză și un Comitet executiv prezidat de un "Leader"; - în Scoția funcționează Parlamentul Scoțian și Executivul scoțian condus de un Prim-Ministru; - în Irlanda de Nord funcționează Adunarea semi- autonomă și Comitetul executiv condus de un Prim- Ministru.

În Irlanda de Nord, Adunarea semi-autonomă are putere de reglementare în următoarele domenii: justiție, patrimoniul comunităților locale, educație, fond locativ, cultură, sănătate,

administrație locală. Trebuie menționat că datorită conflictului dintre protestanți și catolicii republicani, Secretatul de Stat pentru Irlanda de Nord poate suspenda oricând Adunarea, fapt care s-a produs în perioada februarie- iunie 2000 și la sfârșitul anului 2002, precum și în 2010. De asemenea, el deține în competență domenii importante cum sunt: ordinea publică, politica de securitate, finanțele publice, justiția penală, administrația penitenciarelor, telecomunicațiile. Mai trebuie remarcat faptul că, în Marea Britanie nu există o autoritate guvernamentală distinctă care să reprezinte statul în unitățile administrativ-teritoriale, cum este instituția Prefectului. Există, însă, câte un secretar de stat responsabil cu relațiile dintre stat și autoritățile locale regionale pentru Scoția, Țara Galilor, Irlanda de Nord.

Descentralizarea cuprinde două forme principale: delegarea puterilor și transferul puterilor. Delegarea puterilor se referă la posibilitatea luării deciziilor administrative la nivel local, în timp ce transferul presupune și atribuirea libertății de luare a deciziilor politice. Dacă este practică delegarea, atribuirea competențelor este foarte precis definită. În cazul în care o persoană sau o instituție, a căror putere este delegată, doresc să extindă această putere au nevoie, în primul rând, de aprobarea puterii (forurilor) centrale. În cazul puterii transferate, situația este cu totul alta, în sensul că limitele, competențele sunt mult mai largi, iar posibilitatea de manevră este mai mare. Departamentul sănătății și securității sociale (DHSS) constituie un bun exemplu de descentralizare prin delegare. Politicile majore sunt hotărâte la nivel național (central), iar apoi sunt implementate la nivel local, prin birouri centrale și regionale.

Departamentul mediului (DOE) și Departamentul pentru comerț și industrie (DTI) au, de asemenea, birouri regionale, conduse de directori, ce sunt împuterniciți (delegați) să ia decizii majore în acord cu politicile hotărâte la Whitehall. De exemplu, un director regional din DTI poate autoriza acordarea unei alocații pentru dezvoltare unei firme, până la plafonul de două milioane lire sterline.

Pe de altă parte, birourile din Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord aplică politicile centrului, la nivel local, acoperind activități ce sunt specifice mai multor departamente, și nu doar una singură. Serviciul național de sănătate (NHS) este probabil cel mai bun exemplu de transfer al puterilor politice minore către autoritățile locale.

În Anglia, DHSS din Londra a transferat multe dintre atribuțiile sale către 14 autorități de sănătate regionale (RHAs), și de la acestea la un număr de 193 autorități de sănătate districtuale. Sistemul autorităților locale din Marea Britanie, demonstrează conceptul și practica transferului către organele alese, din teritoriu. Biroul din Scoția reprezintă, în prezent, un „govern în miniatură”, condus de un secretar de stat, care este membru al Cabinetului. Aici sunt angajați peste 6.000 de funcționari civili, cei mai mulți lucrând în clădirea St.Andrew din Edinburg.

Țara Galilor are un număr redus de competențe transferate. Biroul galez a fost înființat în 1964 și cei mai mulți dintre angajații săi (aproximativ 1.000 de funcționari civili) se găsesc în Cardiff.

În cazul Irlandei de Nord, situația este mai complicată. Urmărind istoria conflictului dintre catolicii irlandezi și coloniștii prezbiterieni scoțieni (protestanți), guvernul Marii Britanii a fost obligat să accepte, după primul război mondial, principiul autodeterminării. Actul de guvernământ irlandez din 1920 era, de fapt, un regulament intern, ce prevedea împărțirea țării în șase ținuturi în nord și 26 de ținuturi în sud. Administrarea de la centru a Irlandei de Nord este privită ca o soluție temporară, dar ea va continua până când pentru problemele acestei țări va fi găsită o soluție politică pe termen lung. O soluție intermediară ar putea fi crearea unui stat federal, având guvernul central la Dublin și un transfer masiv de atribuții către statele componente din nord și sud.

## Sistemul german

În sistemul federal german, instituțiile guvernării locale sunt districtele (Kreise) și municipalitățile (Gemeinden). Districtele cuprind un număr de municipalități cu funcția de a furniza servicii mai eficiente, prin punerea în comun a resurselor și a expertizei. În același timp, districtele coordonează funcții, pe care, datorită naturii lor, municipalitatea nu le poate îndeplini, în mod adecvat, pe cont propriu. Asemenea servicii include alimentarea cu apă sau bunăstarea socială. Districtele, de asemenea, supraveghează municipalitățile în numele land-ului. Districtele sunt alese direct și competențele lor derivă din legislația Land-ului și din delegările din partea Land-ului și a municipalităților. În practică, majoritatea competențelor sunt delegate de către Land.



În același timp, districtele coordonează funcții, pe care, datorită naturii lor, municipalitatea nu le poate îndeplini, în mod adecvat, pe cont propriu. Asemenea servicii include alimentarea cu apă sau bunăstarea socială. Districtele, de asemenea, supraveghează municipalitățile în numele land-ului. Districtele sunt alese direct și competențele lor derivă din legislația Land-ului și din delegările din partea Land-ului și a municipalităților. În practică, majoritatea competențelor sunt delegate de către Land.

Câteva orașe mari au același statut ca și districtele și se numesc "orașe fără district" (kreisfreie Städte). Orașe cu o populație de peste 100.000 se numesc orașe-district (Stadtkreis). Legea Fundamentală garantează totodată dreptul de auto-guvernare al asociațiilor municipalităților. Aceste asociații sunt create pentru un anumit scop, de regulă, legat de planificare sau livrări de servicii. Ele reprezintă entități publice care au anumite competențe încredințate de municipalitățile care se asociază. Municipalitățile respective pot delega o funcție specifică, legată de educație, spre exemplu, sau de serviciile de

pompieri sau eliminarea deșeurilor, unei asemenea asociații. Există un număr variat de asociații (în funcție de scopul lor), iar o municipalitate poate face parte din una sau mai multe asociații.

Guvernarea locală este, în principal, responsabilă și are putere discreționară, cu privire la toate afacerile de pe teritoriul său. Auto-guvernarea locală are două dimensiuni: una administrativă (Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus) și una funcțională (Selbstverwaltungsaufgaben). Dimensiunea administrativă se referă la competențele manageriale ale municipalității, competența de a numi personalul, competența de reglementare, competența de a administra finanțele proprii etc. Aceste competențe decurg din Constituție (Legea Fundamentală). Alte competențe sunt stabilite prin lege, la nivel de Land. În pofida autonomiei lor asigurate, cele mai multe competențe ale municipalităților sau districtelor sunt competențe delegate. Ele acționează ca agenți, fie pentru guvernul federal, fie pentru guvernele land-urilor în vederea implementării și managementului diferitelor programe.

Statul se folosește de organizațiile municipal oficiale și supraveghează punerea în aplicare a responsabilităților delegate prin intermediul unor instrucțiuni, astfel încât acestea să fie aplicate uniform în întreaga țară. Municipalitățile sunt, de asemenea, însărcinate cu toate acele competențe pe teritoriul lor care nu sunt, în mod explicit, în sarcina Land-ului sau a federației, necesare pentru organizarea condițiilor de trai de zi cu zi.

Autoritățile locale germane sunt organizate în 3 structuri: un consiliu al orașelor și municipiilor (Städtetag); o asociație a orașelor și comunelor (Städte- und Gemeindebund); și un consiliu al districtelor (Kreistag). Acestea reprezintă asociații voluntare fără un statut legal. Municipalitățile sunt libere să se alăture lor, și, în practică, majoritatea o fac.

În general, sunt puține instituții care contribuie la relațiile de coordonare și cooperare între Land și municipalități. Există, totuși, o structură specială, un consiliu al municipalităților (Kommunale Rat), compus din 27 membri aleși de structurile locale. Această structură oferă consultanță legiutorului Land-ului în probleme ce țin de guvernarea locală și, în acest fel, întărește relațiile de cooperare între cele două nivele de guvernare. Acest consiliu poate face recomandări în materie legislativă, cu o majoritate de voturi de două treimi.

Câteva precizări suplimentare se impun cu privire la orașele-stat. Denumirea de Land-uri apare în preambulul Legii Fundamentale, fără a se face vreo distincție între orașele-stat și celelalte Land-uri. Orașele-stat Hamburg și Berlin sunt, în același timp, municipalități divizate în orașele. În acest context, caracteristicile Land-ului se suprapun peste caracterul de auto-guvernare specific municipalității. Cazul orașului-stat Bremen este diferit: el este format din 2 municipalități, Bremen și Bremerhaven, iar parlamentul orașului Bremen

acționează simultan, atât ca parlament al Land-ului, cât și ca organ reprezentativ al municipalității Bremen.

Din punct de vedere constituțional, forma simetrică a sistemului federal german asigură faptul că orașele-stat sunt egale cu celelalte Land-uri. În practică, însă, există multe particularități. Orașele-stat nu sunt doar Land-uri ca prim nivel de guvernare în cadrul sistemului federal, dar, în același timp, sunt organisme de guvernare locală și, astfel, au aceleași sarcini și probleme ca toate celelalte orașe din Germania.

În ceea ce privește reglementările guvernării locale, este foarte greu să compare orașele-stat cu Land-urile. Un lucru este, însă, cert, politicienii din orașele-stat trebuie să fie experți, atât în domeniile ce țin de Land, cât și în aspectele ce țin de guvernarea locală.

Germania	Franța	Anglia
<b>Prevederi constituționale</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituția garantează guvernarea locală</li> <li>• (Art 28 II din Legea Fundamentală)</li> <li>• Competențe generale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituția garantează guvernarea locală (Art 72 din Constituție)</li> <li>• Competențe generale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nu există garanții constituționale</li> <li>• Principiul ultra vires<sup>1</sup></li> </ul>
<b>Organizarea teritorială</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 323 Kreise (districte)</li> <li>• 117 kreisfreie Städte (orașe libere)</li> <li>• 13,000 Gemeinden (municipalități)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26 regiuni</li> <li>• 100 departamente</li> <li>• Peste 30,000 comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 39 districte</li> <li>• 82 districte unitare ("autotități unitare")</li> <li>• 283 districte pe 2 paliere</li> <li>• 32 orașe (Marele Consiliu al Londrei)</li> </ul>

### 2.3. Bune practici privind nivelul teritorial/regional de guvernare la nivel internațional

În ceea ce privește legislația care reglementează funcționarea administrației locale, situația stă foarte diferit în țările Europei Centrale și de Est. În Polonia, guvernarea la nivel local este protejată prin Constituție. În plus, o serie de legi acoperă guvernarea pe mai multe niveluri teritoriale, de la local, la departamental și regional (gmina, powiat).

În Ungaria există prevederi constituționale, care recunosc independența guvernării locale și statutul lor legal. În plus, Legea privind guvernarea locală promulgată în 1990 delimitează clar funcțiile, autoritatea și drepturile administrației locale și este un act normativ care nu poate fi modificat foarte ușor, necesitând o majoritate de două treimi din numărul parlamentarilor.

Dincolo de prevederile constituționale, țările se diferențiază mult și prin dimensiunea și numărul municipalităților. Bulgaria și Polonia sunt state unde cu un număr semnificativ de localități mari din punct de vedere demografic. În Ungaria, Slovacia și Estonia se remarcă multe unități teritorial-administrative cu aproximativ 1.000 de cetățeni. Dimensiunea municipalităților este importantă, datorită faptului că este responsabilă pentru o mare parte din relația care se stabilește între administrația locală și centru, determină eficiența cheltuirii banilor publici, dar și apropierea dintre cetățeni și aleșii locali.

În majoritatea acestor state, consiliul local este cea mai puternică structură din cadrul administrației publice locale. Sistemul de vot este proporțional, iar alegerea primarilor se realizează prin vot direct, popular. Estonia este singura țară unde primarul este numit de consiliu. În celelalte țări, votul direct a fost introdus după 1990. Comparativ cu statele din Vest, autoritatea primarului este mai redusă. Acest fapt poate conduce la dificultăți în luarea deciziilor, datorită numărului mare de partide politice prezente în consiliile locale din țările Europei de Est, în condițiile în care primarul nu deține majoritatea confortabilă. În cazul Poloniei, spre exemplu, în 2002, din 42 de localități cu populație mai mare de 100.000, doar șapte primari se bucurau de o majoritate fidelă, pe când cinci erau în conflict permanent cu membrii consiliului datorită opoziției unanime.

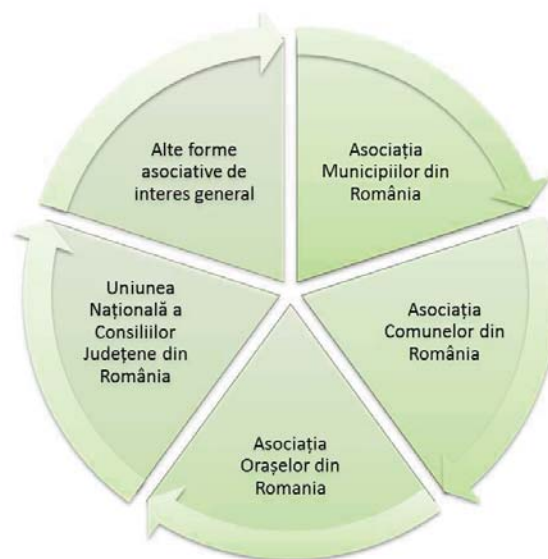
În Bulgaria, Polonia și Slovacia, primarul este cel care deține funcția executivă. În toate cazurile bugetul este elaborat și supus dezbaterii de către primar, dar poate fi modificat de către consiliul local. Această practică se aplică și pentru România. În Bulgaria, ca și în România, primarul coordonează activitatea municipalității, se ocupă cu implementarea deciziilor consiliului, implementează bugetul și raportează către consiliu, reprezintă municipalitatea față de cetățeni, organizații, partide și justiție.



Cazul românesc este unul paradoxal. Consiliul local deține, conform legii, puterea deliberativă, dar rolul său poate deveni discutabil. În practică, în multe dintre localități, în special din mediul rural, primarul este cel care deține monopolul asupra deciziilor. Consilierii locali tind să devină mașini de vot și să aprobe un proiect doar datorită adeziunii la decizia primarului. Mai mult, lipsa de cunoștințe legislative, conduce la consolidarea autorității primarului în cadrul comunității și în ceea ce privește luarea deciziilor.

În ceea ce privește continuitatea aleșilor locali, după 1990, situația este specifică fiecărui stat, în funcție de aplicarea unor legi privind lustrarea, precum și de modul în care s-a trecut de la comunism la democrație. Dacă în Polonia, imediat după 1990, au fost aleși sau numiți în posturile cheie din administrația locală oponenți ai regimului comunist, în Bulgaria numărul celor care au continuat să activeze în administrația locală este cel mai mare. În Bulgaria, 30% dintre foștii membri ai Partidului Comunist au continuat să activeze după 1990, iar la nivel de consilieri locali, procentul se ridică la 15%. Pe de altă parte, Estonia și Slovacia au cel mai mic procentaj de continuitate. România este un stat unde lustrarea nu a existat, fapt care nu a determinat o ruptură vizibilă față de regimul comunist din punctul de vedere al resurselor umane.

Un alt aspect este relația cu centrul și modul în care își pot exercita influența administrațiile locale. În majoritatea țărilor există asociații ale orașelor sau comunelor, care fac lobby și negociază cu autoritățile locale sau centrale. Numărul acestora variază, pornind de la una în Slovacia și Bulgaria, până la patru în Polonia. În ultimul dintre cazuri, legislația privind administrația locală nu poate fi votată fără consultarea acestor organizații. În România, legea 215/2001, articolul 8 prevede că structurile asociative ale administrației publice locale sunt Asociația Orașelor din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Comunelor din România, Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, precum și alte forme asociative de interes general, constituite conform legii. De asemenea, există organizații locale și regionale.

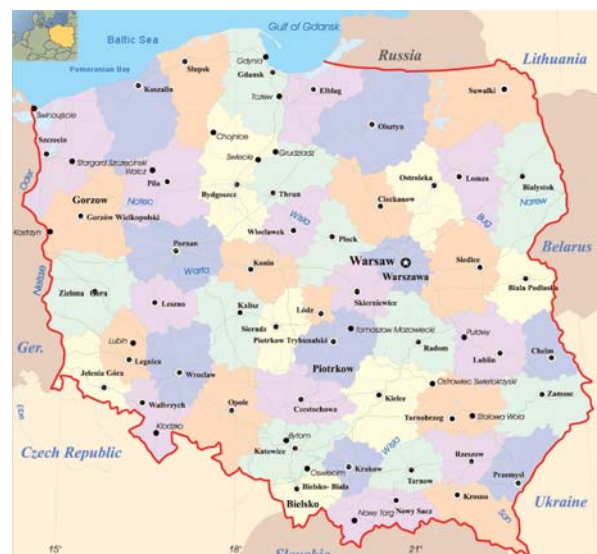


*Structurile asociative ale administrației publice locale*

## 2.4. Analiză comparativă a formelor de reprezentare a puterii executive la nivelul teritorial de guvernare în statele din SE Europei

### Polonia

În Polonia, prin reforma din 1998 au fost create 16 voievodate/provincii în locul celor 49 care existau din 1975. Împărțirea teritorială a Poloniei, care a intrat în vigoare în ianuarie 1999, se bazează pe un nou model, cu trei niveluri: comuna (gmina), districtul (powiat) și voievodatul (województwo), care funcționează având la bază principiile descentralizării și auto-governării. În noua diviziune administrativă, comunele și districtele reprezintă unități de guvernare locală, iar statutul voievodatului este acela de unitate de conducere, responsabilă de executarea politicii regionale, fiind unitatea de înalt nivel teritorial cu o guvernare mixtă între guvernul central și auto-guvernare. În același timp, mai există și un nivel suplimentar, al celor 6 regiuni (al căror statut este similar regiunilor de dezvoltare din România).



Polonia are, deci, 16 voievodate, care au putere, comparabile cu regiunile autonome din Italia sau Spania. Acestea au un parlament local, „sejmik” și un consiliu executiv condus de un președinte numit „marszałek”. Voievodatele colectează anumite impozite, atât de la persoane fizice, cât și de la întreprinzătorii privați. Fondurile care vin de la Uniunea Europeană sunt manageriate în mod direct de autoritățile administrației publice de la nivelul voievodatului acestea negociind direct cu Comisia Europeană. Evident că autoritățile centrale nu sunt ignorate, ele participând la aceste discuții, dar neavând vreun drept de veto. Cu toate că în perioada 2004-2006, voievodatele aveau un control mai limitat, pentru 2007-2013, voievodatele au avut controlul total asupra unui sfert din fondurile europene. Ba mai mult, Polonia, alături de Italia a fost singura țară care a negociat un instrument suplimentar, un supliment de bani, care este dat ca un premiu pentru cei care au cele mai mari realizări de absorbție din cadrul programelor operaționale, iar datorită acestui mecanism, polonezii au obținut fonduri suplimentare de la UE.

După cel de-al doilea război mondial, ca și în cazul României, structura și principalele reguli de funcționare ale administrației publice în Polonia au fost create între 1944 și 1989, în conformitate cu principiile politice și circumstanțele din acea perioadă. Sistemul administrativ a fost centralizat și se baza pe dominația structurilor ministeriale și departamentale. Înainte de 1989 funcționau două niveluri ale administrației publice, regiunea centrală și cea locală, dar ambele au fost controlate de către stat. Sistemul a fost extrem de centralizat și nu atât de eficient pentru reprezentanții locali și regionali. În ceea ce privește procesul de descentralizare, în Polonia, reforma administrativă și procesul de descentralizare au fost realizate în două etape, pe o perioadă de zece ani: 1989-1999. În Polonia, procesul de descentralizare a început la cel mai mic nivel al administrației publice și rolul „Gmina” (municipalităților), a fost întărit. Era de așteptat ca recent introdusele unități de auto-guvernare teritorială (TSU) să reducă birocracia și costurile administrației publice. Chiar și așa, sistemul polonez administrativ era încă dominat de centralism din punct de vedere birocratic. Existența, inițial, a 49 de voievodate a creat o birocratie excesivă, care a făcut administrația publică să fie extrem de costisitoare. A doua rundă a reformei unităților de auto-guvernare teritorială din Polonia a intrat în vigoare în ianuarie 1999, atunci când au fost create alte două niveluri de TSU: districtele (powiat) și regiunile sau voievodatele (województwo). Între ele nu există subordonare, comuna nu este subordonată districtului sau voievodatului și în mod similar districtul nu este dependent de voievodat. Comunele și districtele sunt unități ale administrației publice locale și regiunile au unități de guvernare regională.

## Reprezentantul puterii executive în teritoriu. Responsabilități

Alături de împărțirea administrativ-teritorială în gminas, poviats și voievodate, puterea executivă centrală este reprezentată în voievodat de voievod. Acesta este numit de Primul ministru, în urma nominalizării făcute de ministrul afacerilor interne și administrației publice și el este reprezentantul Consiliului de Miniștri în voievodat.

Voievodul trebuie să se asigure că politicile naționale sunt executate și implementate, la nivelul voievodatului și că instituțiile statului care operează în acea regiune, își îndeplinesc funcțiile prevăzute de lege.

Datorită responsabilităților și competențelor pe care le au ca reprezentanți ai Primului-ministru, și, în unele cazuri, ai miniștrilor de resort, voievozii sunt răspunzători în fața administrației centrale și se concentrează pe supravegherea legală a activității de autoguvernare de la nivelul gmina, powiat și voievodatului. Prin urmare, actele administrative ale autorităților administrației publice locale (adoptate de autoritățile deliberative sau emise de cele executive) sunt supuse controlului de legalitate al voievodului. Acest tip de control urmărește ca actele administrative să fie emise cu respectarea competenței materiale și a competenței teritoriale, în condițiile și la termenele

expres prevăzute de actele normative care reglementează domeniul de activitate ce face obiectul măsurii adoptate de autoritatea administrației publice locale. Dacă voievodul consideră că actele emise sau adoptate de autoritățile locale încalcă prevederile legii, poate cere, în instanță, anularea acestor acte.

Această diviziune a puterii asigură coeziunea între acțiunile locale și regionale de guvernare, dar și uniformizarea politicilor naționale.

Voievozii sunt responsabili pentru toate serviciile legate de aplicarea legii și de securitatea publică. În acest sens, voievozii cooperează cu administrațiile poviaticului care sunt, de asemenea, responsabile pentru ordinea și siguranța publică în circumscripțiile lor electorale (secții de poliție, stații de pompieri, inspectorate sanitar-veterinare, precum și controlul mediului).

## Bulgaria

În baza Constituției din 1991, Bulgaria este o republică bazată pe principiul separării puterilor în stat și guvernată de principiile descentralizării și autonomiei locale. Bulgaria este împărțită în 28 de regiuni (oblasti), conduse de un guvernator și de câte o administrație regională. O regiune este alcătuită dintr-una sau mai multe municipalități învecinate.



Constituția definește regiunea ca o unitate administrativ-teritorială responsabilă pentru desfășurarea politicilor regionale și punerea în aplicare a legilor statului la nivel local, precum și pentru armonizarea intereselor naționale și locale (art. 143, alin. 3).

### Reprezentantul puterii executive în teritoriu. Responsabilități

Reprezentantul puterii executive în teritoriu este guvernatorul. În baza prevederilor art. 143 din Constituția Bulgariei din 1991, guvernatorul este numit de Consiliul de Miniștri. Acești guvernatori regionali sunt reprezentanți ai executivului în unitățile administrative respective (regiuni). Autoritățile regionale se situează la un nivel intermediar între guvernul central și autoritățile locale.

Principalele atribuții ale guvernatorului sunt:

asigurarea punerii în practică a politicii guvernamentale în regiune și aplicarea reformelor administrative și teritoriale;
coordonarea activităților organelor de stat în regiune și buna lor colaborare cu autoritățile locale;
punerea în aplicare a strategiilor regionale și a programelor de dezvoltare regională;
garantarea protejării proprietății statului în regiune;
garantarea respectării legii și a ordinii, a ordinelor venite din partea Președintelui Republicii sau a Consiliului de Miniștri;
asigurarea legalității actelor și acțiunilor diferitelor organisme ale statului de la nivel regional și local;
organizarea pregătirii apărării statului și mobilizarea populației, protecția populației în caz de calamitate naturală, de accidente;
asigurarea păstrării ordinii publice.

Se observă un domeniu de aplicare excesivă a competențelor delegate ale guvernatorului, cu privire la posibilitatea acestuia de a anula direct un act al consiliului local (al municipalității).

În ceea ce privește legislația privind supravegherea exercitată de guvernatorul regional asupra actelor autorităților locale, există o contradicție între prevederile art. 71 din Legea privind administrația locală și guvernarea locală care a înlăturat competența guvernatorului de a suspenda sau de a anula direct un act ilegal și, pe de altă parte, dispozițiile articolului 7, alin. 4, subpunctul b) din Regulamentul administrațiilor regionale care stipulează puterea guvernatorului regional de a revoca direct “actele ilegale ale primarilor de municipii”. Această contradicție trebuie rezolvată. Într-adevăr, nu poate exista nici o justificare pentru tratamentul diferit al actelor municipalităților față de cele ale primarilor.

Primarul acționează în numele municipalității și adoptă cele mai multe dintre actele sale administrative. Această putere a guvernatorilor trebuie să fie revizuită, chiar și atunci când se aplică actelor adoptate în domeniile funcțiilor de stat delegate. Pentru aceste domenii, supravegherea se poate baza nu numai pe prevederi legale, dar și pe instrucțiunile administrației centrale. Oricum, ar trebui să existe o identitate de reglementare, în sensul în care guvernatorul regional nu ar trebui să poată revoca direct actele ilegale ale autorităților locale (respectiv, “actele ilegale ale primarilor de municipii”), ci ar trebui să aibă competența de a cere o nouă examinare a actelor ilegale de către consiliul municipal sau primar sau de a le contesta în fața tribunalului administrativ competent.

## Ungaria

Din 1990, administrația publică maghiară este alcătuită din două paliere principale. Prima include organele administrației centrale și a organelor lor de la nivel local și teritorial, care sunt subordonate administrației de stat. Al doilea tip de structură este sistemul de autoguvernare locală, bazat pe principiile descentralizării și autonomiei locale.



Administrația locală în Ungaria există la două niveluri: municipiul și județul. Municipalitățile sunt unitățile de bază ale sistemului și includ sate, orașe și orașe cu drepturi județene. Nivelul de mijloc al administrației publice locale, de asemenea, menționat ca guvernare "regională" este format din nouăsprezece județe. Capitala, Budapesta, are un statut juridic special.

Nu există relații ierarhice între cele două niveluri ale administrației publice locale. Așa cum este prevăzut în Constituție, drepturile fundamentale ale tuturor guvernelor locale sunt egale. Administrațiile locale județene nu sunt organe superioare municipalităților și nici nu au autoritatea de supraveghere asupra lor. Diferența dintre acestea două se află în sarcinile administrative delegate pentru fiecare. Municipalitățile oferă servicii publice locale în localitățile lor; județele au un rol subsidiar, în sensul că furnizează servicii publice pe care așezările nu sunt capabile să le execute, precum și cele care au un caracter regional. Guvernele municipale au responsabilități generale în furnizarea de servicii. Ele pot întreprinde orice problemă publică locală care nu este interzisă prin lege, care să nu pună în pericol îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor obligatorii. Astfel, sarcinile locale sunt diferențiate ca obligatorii și opționale. Funcțiile și atribuțiile obligatorii ale guvernelor locale sunt determinate de către Parlament, care, în același timp, trebuie să asigure mijloacele financiare necesare pentru îndeplinirea unor astfel de misiuni.

### Reprezentantul puterii executive în teritoriu. Responsabilități

Controlul de tutelă administrativă exercitat asupra guvernelor locale este în competența șefilor birourilor administrației publice ale capitalei și pe județe. Aceste organisme propun dizolvarea organelor reprezentative locale dacă desfășoară activități neconstituționale,

stabilesc calificările pentru serviciul public local, recomandă transferul funcțiilor administrative de stat și asigură punerea lor în aplicare, precum și reconcilierea litigiilor dintre organele administrative de stat și administrația locală, care nu intră sub incidența domeniului de aplicare al altor autorități.

Ministerul de Interne pregătește deciziile privind amenajarea teritoriului care sunt de competența Parlamentului și a Președintelui și inițiază procedurile pentru a dizolva organele reprezentative locale, care au acționat neconstituțional, la cererea guvernului. Totodată, participă la pregătirea legislației privind funcțiile și atribuțiile guvernelor locale și responsabilitățile primarilor și birourilor administrației publice în capitală și pe județe. Ministerul de Interne coordonează sarcinile guvernamentale de dezvoltare municipală și de dezvoltare a județului, planificând și utilizând activele.

Birourile teritoriale administrative de stat au fost create în 1994 prin reformarea sistemului anterior de comisari ai Republicii, care a funcționat în opt regiuni, fiecare cuprinzând două sau trei județe și Budapesta.

În prezent, birourile teritoriale de stat ale administrației publice funcționează în fiecare județ și în capitală. Prim-ministrul la recomandarea Ministrului de Interne numește șeful biroului. Aceste birouri sunt instituții publice care îndeplinesc funcții administrative de stat în patru domenii principale: (1) reglementarea legală, (2) repartizarea sarcinilor administrative de stat, în primă instanță, (3) funcțiile de apel ale administrației publice, în a doua instanță și (4) coordonarea activităților guvernelor locale și a organelor administrative subordonate administrației centrale.

Șeful biroului controlează legalitatea activităților autorităților locale. El este responsabil de examinarea organizării activităților, a procedurilor de luare a deciziilor, asigurând conformitatea cu legea. În cazurile de încălcare a legii, șeful de birou solicită, în mod oficial, ca partea în cauză să-și reanalizeze actul, să facă modificările necesare și stabilește un termen limită pentru a face acest lucru. Partea în cauză examinează cererea și informează șeful biroului de măsurile luate. În cazul în care nici o măsură nu este luată în cadrul termenului limită stabilit, șeful biroului poate iniția revizuirea de către Curtea Constituțională a actului ilegal, controlul judiciar de către instanță sau convocarea corpului de reprezentanți de către primar pentru a înlătura nelegalitatea. Șeful biroului solicită, de asemenea, reuniuni ale reprezentanților Consiliului local, dacă primarul este de acord cu propunerea privind astfel de convocări din partea unui sfert dintre reprezentanți sau de către un comitet al organismului reprezentanților, în termen de cincisprezece zile. Șeful biroului de asemenea, poate iniția anchete împreună cu Biroul de Audit de Stat în ceea ce privește gestionarea bunurilor publice locale. În același timp, șeful biroului îndeplinește anumite sarcini administrative care sunt responsabilitatea statului, cum ar fi exproprierea, prevenirea dezastrelor naturale și a altor dezastre, etc.

## Lituania

În Lituania, Legea privind administrația locală a definit administrația locală drept o "activitate independentă a unităților administrativ-teritoriale și a instituțiilor autonomiei locale responsabile, menite să decidă propriile afaceri și să pună în aplicare aceste decizii." Au fost indicate ca fiind principiile de guvernare locală următoarele: (1) participarea directă a cetățenilor în elaborarea, dezbaterea, adoptarea și punerea în aplicare a deciziilor asupra problemelor publice; (2) autoritatea organismelor reprezentative asupra alte organe publice locale; (3) responsabilitatea organelor administrației locale și a funcționarilor față de rezidenți; (4) independența economică; (5) publicitatea și reacția la opinia publică; (6) justiția socială; (7) asigurarea legalității și (8) preferința pentru relațiile contractuale în activitățile administrației publice locale.



La nivelul statului, există două niveluri de guvernare, și anume: unități de nivel inferior (orașe regionale, așezări urbane, localități) și unități de nivel superior (regiuni și orașe). Acest sistem a fost criticat încă de la introducerea sa, deoarece a fost bazat pe diviziunea teritorială, care a existat în perioada sovietică. Aceasta și alte legi au fost elaborate și adoptate de către administrația centrală; prin urmare, o abordare părtinitoare cu greu ar fi putut fi evitată, în special ținând seama de experiența insuficientă și lipsa de tradiții democratice din țară.

Deși conținutul său a fost foarte formal, două niveluri de guvernare locală au existat înainte de prezenta lege; doar mici și limitate modificări au fost introduse. Legea definește în primul rând structurile interne și de conținut pentru administrația locală, dar nu a stipulat reîmpărțirea administrativ-teritorială. Următoarele unități administrativ-teritoriale funcționează, în prezent, în Lituania:

- unități administrative mai mari sau județe (10);
- unități administrative de nivel inferior sau municipalități (60), împărțite în districte și orașe sau localități care nu diferă nici ca status, nici la nivelul competențelor. Actualul sistem local și județean de guvernare este reglementat de o serie de legi, dintre care cele mai importante sunt Legea privind autonomia locală (adoptată la 7 iulie 1994 și a fost



modificată de treisprezece ori de atunci), Legea cu privire la alegerile pentru Consiliile Locale ale Guvernului (adoptată la 7 iulie 1994 și modificată de șapte ori de atunci), Legea cu privire la statutul de consilier local (adoptată la 7 februarie 1995), Legea cu privire la unitățile administrativ-teritoriale și limitele acestora (adoptată la 19 iulie 1995 și modificată de două ori), Legea cu privire la conducerea județului (adoptată la 15 decembrie 1994 și modificată de opt ori), Legea cu privire la guvernarea directă temporară în guvernele locale urbane și rurale (adoptată la 28 martie 1995 și modificată de două ori de atunci).

## Reprezentantul puterii executive în teritoriu. Responsabilități

Cu referire la al doilea nivel - județul, Constituția prevede că Guvernul, în conformitate cu procedurile stabilite de lege, organizează unități administrative de nivel superior. Statutul juridic al administrării județului este definit în Legea cu privire la guvernarea județului. Conform acestei legi, "județul este o unitate administrativă de nivel superior a unui teritoriu al Republicii Lituania, în care guvernarea este realizată prin guvernatorul județului, ministere și alte instituții guvernamentale." Guvernatorul județului este numit și eliberat din funcție de Guvern la propunerea Primului-ministru. De asemenea, se precizează în mod clar în lege că administrația județului este o parte a administrației de stat și că granițele județelor urmează să fie aprobate sau modificate de către Seimas privind propunerea Guvernului. De aceea, se poate spune că administrațiile județene sunt reprezentanții teritoriali ai guvernului lituanian.

Conform legii, guvernatorul județului este responsabil de (1) punerea în aplicare a politicii de stat în domeniile de asistență socială, educație, cultură, sănătate publică, amenajarea teritoriului, administrarea de memoriale, utilizarea terenurilor, agricultura și protecția mediului; (2) coordonarea activităților serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale altor instituții guvernamentale, în teritoriul județului și al autorităților instituțiilor executive ale guvernelor locale în implementarea programelor regionale; și (3) identificarea priorităților și pregătirea de programe de dezvoltare a județului.

Guvernele locale acționează în mod liber și independent în limitele competenței lor stabilite prin Constituție și alte legi. Este evident faptul că interesele guvernelor centrale și locale trebuie să fie coordonate. Un factor important în asigurarea unei astfel de coordonări este cooperarea între instituțiile centrale și cele locale. Ar trebui remarcat faptul că o astfel de cooperare este activă și eficientă. Cu toate acestea, guvernul central trebuie să efectueze un control sigur asupra municipalităților.

În temeiul Constituției statului, reprezentanții teritoriali sunt numiți de către Guvern pentru a supraveghea respectarea Constituției și a legilor, precum și pentru a se asigura că deciziile Guvernului sunt puse în aplicare.

O componentă deosebită a reprezentării puterii executive a statului în cadrul guvernării locale o constituie exercitarea unei forme de tutelă administrativă prin reprezentanții teritoriali ai Guvernului. Aceștia efectuează supravegherea administrativă a orașelor, astfel cum sunt prevăzute în Legea cu privire la supravegherea administrativă a autorităților locale. Guvernul numește 10 reprezentanți teritoriali de stat, care supraveghează activitatea autorităților locale ale orașelor din fiecare județ. Numărul municipalităților supravegheate variază între 4 și 8 .

Reprezentanții teritoriali de stat ai statului sunt funcționari publici numiți în conformitate cu Legea cu privire la Serviciul Civil pentru un mandat de patru ani, la expirarea acestuia putând fi numiți pentru un al doilea mandat și sunt responsabili în fața guvernului și a primului-ministru. Fiecare reprezentant teritorial al statului prezintă un raport de activitate Guvernului, Ministerului de Interne, guvernatorului districtului și municipalităților supravegheate. Acest raport este apoi discutat la o reuniune de Guvern.

După ce a decis că o anumită decizie a consiliului autorității locale sau un decret al primarului contrazice Constituția, legile sau alte acte normative legislative ale Republicii Lituania sau atunci când autoritățile administrației publice locale instituțiile cu guvernare proprie nu pun în aplicare deciziile Guvernului, un reprezentant teritorial de stat al guvernului își exercită în mod selectiv competențele în una din formele menționate în lege. Aceste forme sunt: o recomandare motivată prezentată autorității executive locale care a emis actul, propunând suspendarea imediată a aplicării acestuia de către autoritatea publică emitentă; o cerere adresată autorității deliberative locale, de a pune care pune imediat în aplicare o lege sau o hotărâre a Guvernului.

În cazul în care consiliul local sau primarul nu respectă cererea reprezentantului de stat al guvernului de a pune în aplicare legea în cauză sau hotărârile Guvernului, acesta face apel la instanța de judecată împotriva unor astfel de acte sau acțiuni.

În cazul în care consiliul local semnează un act administrativ un acord care ar putea încălca interesul public și este în conflict cu legile în vigoare, reprezentantul de stat al guvernului suspendă punerea în aplicare a acelui act prezentului acord. Legea prevede că reprezentantul teritorial al statului care realizează supravegherea la nivel administrativ poate participa la ședințele Consiliului municipal pentru a se familiariza cu proiectele legislative municipale și legislația în vigoare.

## Slovacia

Slovacia a devenit stat independent în ianuarie 1993, după separarea Cehoslovaciei. O etapă importantă a reformei administrației publice, inițiată în 1996, a fost caracterizată prin dezvoltarea în paralel a restructurării radicale teritoriale și administrative a statului și instituirea unui sistem uniform de instituții care funcționează în baza principiului deconcentrării puterii centrale. Două legi importante au reglementat aceste schimbări. Legea nr. 222/1996 privind organizarea administrației de stat

locale, în principiu limitează structura și autoritatea unor astfel de organisme. Aceasta include o structură pe două niveluri ierarhice a birourilor regionale și districtuale, care sunt controlate de Guvern ca organ suprem al puterii executive a statului. Legea prevede că administrarea de regiuni și districte, de asemenea, va fi efectuată de către alte entități. Cu toate acestea, birourile regionale și districtuale sunt reglementate de statutul de "primul între egali", exprimat prin definirea sarcinilor care urmează să fie realizate în cooperare cu alte organe de stat, cu organismele de auto-guvernare teritorială, precum și cu alte entități în ceea ce privește următoarele: îndeplinirea sarcinilor comune; respectarea legislației; protecția drepturilor și libertăților populației; furnizarea de servicii sociale pentru a sprijini nevoile populației; prevenirea și ajutorul de urgență, în cazul unor evenimente extraordinare. Legea nr 221/1996 privind subdiviziunea teritorială și administrativă a Republicii Slovace prevede cadrul legal pentru executarea autoguvernării locale. Din totalul în ierarhia de 303 unități administrativ-teritoriale, legea definește municipalitatea ca bază a administrației publice locale independente și reprezentative. Legea precizează, de asemenea, crearea de districte județe și regiuni, al doilea și al treilea nivel al administrației publice. Opt regiuni și 79 de districte funcționează în baza principiilor descentralizării și autonomiei locale. Birourile regionale și districtuale formează baza administrației de stat, în cadrul sistemului administrației publice naționale și li se atribuie o gamă largă de sarcini.



### Reprezentantul puterii executive în teritoriu. Responsabilități

Birourile regionale și districtuale reprezintă un complex de diviziuni individuale ale ramurilor administrației de stat, sub un singur acoperiș, mai degrabă decât un organ omogen al administrației generale de stat. Acest lucru se datorează transferului de

competențe și a unor componente ale puterii de decizie de la șefii departamentelor din ministere la șeful compartimentelor din cadrul birourilor regionale și districtuale.

Pentru realizarea atribuțiilor de reprezentare a puterii centrale, birourile regionale și districtuale cooperează cu alte instituții deconcentrate, autoritățile administrației publice centrale și ale persoane juridice, cu privire la următoarele aspecte: îndeplinirea sarcinilor comune; respectarea legii și menținerea ordinii publice; protecția drepturilor și libertăților populației.

Șeful unui compartiment departament individual din cadrul unui birou regional este responsabil în fața ministerului respectiv, în majoritatea, dacă nu în toate problemele administrative ce țin de domeniul specific al ramurilor statului. Același sistem există între șefii compartimentelor departamentelor birourilor regionale și subordonații acestora - șefii de departamente ai birourilor districtuale. Treisprezece ministere și trei alte organisme centrale au instituții deconcentrate în birourile regionale și districtuale.

Biroul regional coordonează activitățile birourilor districtuale, ale altor instituții publice ce reprezintă puterea centrală precum și ale celor care reprezintă municipalitățile din regiune în ceea ce privește gestionarea situațiilor de urgență, în cazurile în care efectele producerii acestora depășesc resursele sau competența teritorială a biroului districtual sau ale autorităților administrației publice locale. În astfel de cazuri șeful biroului regional are dreptul de a impune sarcini și să dea ordine șefilor birourilor districtuale, precum și altor șefi ai instituțiilor deconcentrate și primarilor municipali din regiune.

Biroul regional este responsabil pentru dezvoltarea economică și socială a teritoriului respectiv, având competențe în ceea ce privește educația, cultura, turismul și preocuparea statului pentru tineret și cultura fizică. În acest scop, colaborează cu toate municipalitățile din regiune.

Biroul districtual are o interacțiune directă, continuă cu municipalitățile, îndeosebi cu privire la următoarele aspecte: reprezentarea statului în domeniile ce țin de dezvoltarea planificarea teritorială; elaborarea de programe de dezvoltare socio-economică a districtului și coordonarea tuturor inițiativelor în această privință; luarea în considerare a căilor de atac ale deciziilor adoptate la primul nivel de municipalitate, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; furnizarea de asistență de specialitate în aplicarea reglementărilor legale, în special în zonele în care municipalitatea îndeplinește atribuții de reprezentare a statului; furnizarea de date, la cerere; notificarea deficiențelor în activitățile municipale.

## Letonia

Conform Constituției sale (Satversme), Letonia este un stat unitar, compus din 4 regiuni (Vidzeme, Latgale, Kurzeme și Zemgale), care sunt prevăzute de tratatele internaționale și nu sunt teritorii administrative.



Articolul 58 din Constituție stipulează faptul că autoritățile administrației publice sunt subordonate Cabinetului de Miniștri. În baza prevederilor Legii administrației publice, administrația se prezintă sub forma unui sistem ierarhic unic.

Ierarhia asigură subordonarea administrației publice voinței poporului exprimată în mod democratic, prin vot (cetățean – Parlament – Guvern – administrație publică). Instituțiile administrației publice sunt împărțite în instituții directe și indirecte ale administrației.

Administrația “directă” cuprinde ministerele și alte instituții subordonate direct Cabinetului de Miniștri, Primului-ministru sau altor miniștri, precum și alte instituții subordonate acestora. Ministerele reprezintă nivelul de top al administrației având drept misiune dezvoltarea politicilor statului și sunt direct subordonate ministrului de resort din Cabinetul de Miniștri. În 2004, exista Cancelaria Statului, 16 ministere, 2 secretariate de stat pentru misiuni special (în total, 19 autorități ale administrației de la nivel central).

Administrația “indirectă” este reprezentată de administrația locală și alte organisme. În cazul acestor autorități, accentul cade pe autonomia lor, deși, subordonarea lor Cabinetului de Miniștri implică supravegherea (controlul de legalitate), deci, Guvernul trebuie să garanteze faptul că administrația locală își îndeplinește misiunile respectând Constituția și legislația aplicabilă.

Sistemul administrației publice locale din Letonia constă din două niveluri. Primul include 486 municipalități rurale, 70 de municipalități urbane și 7 orașe-municipii. Al doilea nivel cuprinde 26 de unități administrației regionale și 7 orașe-municipii.

Astfel, orașele sunt reprezentate la ambele niveluri ale administrației publice locale în mod simultan. Principiile reformei administrației locale în Letonia se bazează pe cerințele Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost acceptată de către Saeima (Parlamentul) la 22 februarie 1996 și legislația din Republica Letonia.

Documentul cu cea mai mare relevanță în ceea ce privește reglementarea administrației publice în Letonia este legea "cu privire la guvernele locale" adoptată la 19 mai 1994, întrucât nu există dispoziții pe această temă în Satversme (Constituția Republicii Letonia); din prevederile articolului 25 se poate concluziona doar că guvernele locale există. Prin urmare, propunerile privind modificarea Satversme pentru a include un capitol suplimentar privind locul și rolul guvernelor locale în structura administrativă în prezent, sunt în curs de elaborare.

La sfârșitul anului 2008, reforma regională a fost adoptată în cele din urmă de către Parlament. Anterior, Letonia a avut numeroase municipalități mici care operau pe două niveluri teritoriale ale administrației locale. În 2008 au fost stabilite 525 administrații locale care au operat la primul nivel (teritorial sau local -inclusiv 52 de orașe și 7 municipii; 36 de municipalități locale amalgamate; 430 parohii), precum și 26 de județe care funcționau la al doilea nivel (teritorial sau regional). Scopul reformei care a început în 1992 a fost de a reduce numărul de niveluri administrative și de a crește capacitatea de autoadministrare a colectivităților locale.

Începând cu 1 iulie 2009 sunt 109 comune și 9 orașe republicane, în loc de mai mult de 500 de unități administrativ-teritoriale. Reforma a fost efectuată pe baza Legii reformei administrativ-teritoriale (2005).

### Reprezentantul puterii executive în teritoriu. Responsabilități

În Letonia, se observă lipsa nivelului intermediar între autoritățile centrale și locale și lipsa unui reprezentant al puterii executive în teritoriu, competențele unei astfel de instituții fiind preluate la nivel central de Cabinetul de Miniștri. Astfel, după cum am menționat deja, administrația publică este reglementată prin lege, ca fiind un sistem ierarhic unic, fiind împărțită în instituții directe și indirecte ale administrației.

Administrația "directă" cuprinde ministerele și alte instituții subordonate direct Cabinetului de Miniștri, Primului-ministru sau altor miniștri, precum și alte instituții subordonate acestora. Ministerele reprezintă nivelul de top al administrației având drept misiune dezvoltarea politicilor statului și sunt direct subordonate ministrului de resort din Cabinetul de Miniștri. Administrația "indirectă" este reprezentată de administrația locală și alte organisme. În cazul acestor autorități, accentul cade pe autonomia lor, deși, subordonarea lor Cabinetului de Miniștri implică supravegherea (controlul de legalitate), deci, Guvernul trebuie să garanteze faptul că administrația locală își îndeplinește misiunile respectând Constituția și legislația aplicabilă.

### 3. Concluzii și propuneri / recomandări

O serie de concluzii se impun a fi creionate. În primul rând, teoria „împrumuturilor”, a importului unui model nu poate funcționa pur și simplu. România trebuie să observe și, eventual, să preia experiențele pozitive ale unui model, eventual ale modelului francez, dar, în același timp, trebuie să surprindă descentralizarea în evoluția sa și să fie atentă la evoluțiile și la propunerile de modernizare ale unui sistem descentralizat cu o lungă tradiție.

Pentru a avea un tablou complet al modelului francez, de care ne simțim mai apropiați, prezentăm concluziile unui raport semnificativ referitor la câteva propuneri de modernizare a sistemului francez. Acest raport extrem de relevant este raportul Attali care conține câteva prevederi deosebit de interesante referitoare la modelul francez de descentralizare. În conținutul său se prevede desființarea, în următorii zece ani, a celor 100 de departamente ale Franței, din cauza birocrăției și a pierderilor financiare. Totodată, cele 36.000 de comune în care este împărțit teritoriul francez ar urma să fie reduse la doar 6.000.

În domeniul descentralizării se prevede simplificarea organizării teritoriale, prin dispariția în decurs de zece ani a departamentelor (astăzi 100), întărirea regiunilor (26), acordarea unei mai mari autonomii bugetare comunelor pentru ca electoratul să poată mai bine controla cheltuielile colectivităților locale; introducerea unor indicatori de performanță a serviciilor publice municipale; ș.a. Autorii raportului considerau, la acel moment (2008) că acest nivel administrativ, înființat în 1970, este depășit. Din punctul lor de vedere, regiunile și structurile inter-municipale ar trebui să-și delege competențele consiliilor generale.

Realitatea românească este cu totul alta. Este adevărat că, atât România, cât și Franța sunt state unitare, cu o tradiție administrativă și constituțională asemănătoare, dar asta nu înseamnă că modelul lor va funcționa perfect între granițele românești.

Extrem de relevantă în orice dezbateră este definirea termenilor, a problemei. Despre ce vorbim: reorganizare administrativ-teritorială, reformă administrativă, regionalizare?

Reorganizarea se referă de regulă la o redesenare a limitelor diferitelor teritorii (comune, orașe, județe în cazul României), însoțită sau nu de o redefinire a nivelurilor administrative. Astfel, în cadrul unei reorganizări administrativ-teritoriale se pot face regrupări sau se pot diviza teritorii și se pot introduce sau desființa niveluri teritoriale. Reorganizarea poate fi însoțită și de redefinirea unor competențe de administrare.

Reforma administrativă se poate referi exclusiv la măsuri de îmbunătățire a eficienței și eficacității instituțiilor administrației publice, fie ea centrală sau locală. Poate să fie sau nu

însoțită de o reconfigurare a decupajelor teritoriale. În fine, termenul de regionalizare poate exprima într-un sens restrâns simpla subdivizare a unui teritoriu (de regulă național) în regiuni, dar poate avea și o semnificație extinsă în condițiile în care se atribuie anumite competențe și se recunoaște o anumită autonomie respectivului teritoriu regional.

După cum se poate constata, cele trei noțiuni nu se exclud una pe cealaltă, putând fi complementare în cadrul unui proces complex. Există însă un factor comun foarte important: și anume faptul că procesele mai sus-amintite sunt inițiate de sus în jos, respectiv de către o putere și o autoritate centrală. Este așadar un proces voluntar prin care statul de tip unitar dorește să optimizeze modul de administrare al teritoriului național.

În situația actuală a României problemele care se pun sunt diverse și privesc nu doar stabilirea de noi niveluri administrative, ci și o reșezare a limitelor și a modului de agregare a unor teritorii. O serie de măsuri ar trebui gândite și puse în practică, pornind de la analizarea limitelor actualelor județe, atribuirea de noi competențe autorităților locale, anticiparea impactului legislativ, reglarea cadrului electoral sau identificarea nevoii de formare a unui corp de experți pentru administrație. Un astfel de proces cuprinzător ar putea fi mai corect numit: reformă administrativ – teritorială.

Și la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, s-a putut observa, în ultimii ani, un întreg proces de reșezare și redefinire a structurilor teritoriale și a competențelor administrative. Sunt puține statele care nu au cunoscut astfel de reforme în acest interval. Sunt destule însă care au experimentat transformări semnificative: Franța însăși în anii '80 când a introdus regiunea ca nivel administrativ, Portugalia și Marea Britanie au introdus corecții în sistem în anii '90, apoi Polonia – înainte chiar de a deveni membru al UE – și, mai recent, Danemarca, Finlanda, Suedia și Grecia au produs reforme importante ale structurilor administrativ-teritoriale. Și în noile state membre, ca Cehia, Ungaria, Bulgaria, România, crearea nivelului regional în ultimii 10-12 ani, chiar dacă strict limitat la gestionarea Fondurilor Structurale, se înscrie în acest proces.

În opinia noastră, descentralizarea este cuvântul cheie, adică transferul de competențe de la nivelul statului către structuri teritoriale mai mici, mai apropiate de colectivitățile locale, dar totuși suficient de mari (ca populație, suprafață) pentru a fi competitive din punct de vedere economic. Descentralizarea privește cu precădere statele unitare. De aceea, țări federale, precum Germania sau Austria sau cu autonomie regională ridicată, precum Italia sau Spania, nu au cunoscut reforme administrativ-teritoriale în ultimele decenii.

Descentralizarea o face statul, adică cedează în mod voluntar din atribuțiile sale altor niveluri de administrare, cu scopul – aparent paradoxal – de a-și eficientiza funcționarea și a stimula creșterea economică și dezvoltarea socială.



Majoritatea statelor din Europa centrală și de est sunt state unitare a căror structură internă este concepută pe principiul centralizării, reprezentând, după cum am afirmat anterior, un ansamblu unic de instituții și puterea de control a autorităților publice centrale asupra autorităților locale. În practică, acest principiu al centralizării este atenuat prin deconcentrare și descentralizare.

Deconcentrarea reprezintă diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai căror titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local. Se renunță la repartizarea puterii de decizie a guvernului, în favoarea unor agenți locali (fie că se numesc prefecți, fie că poartă alte denumiri) repartizați, numiți de guvern în unitățile administrativ-teritoriale.

Este incontestabil faptul că în condițiile unei administrații publice moderne, Guvernul nu și poate exercita funcțiile sale fără ca să aibă autorități responsabile în teritoriu care să-l susțină în realizarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului, pentru care este responsabil. Aceste autorități sunt reprezentanții săi în teritoriu, care poartă diferite denumiri (prefect, guvernator, voievod etc.), însă nu denumirea contează, ci funcțiile și competențele cu care sunt învestiți acești reprezentanți.

În prezent, toate statele europene utilizează cu succes instituția reprezentantului puterii executive în unitățile administrativ-teritoriale de diferit nivel, exercitând funcții de tutelă administrativă a statului asupra autorităților locale care activează în baza principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice.

În unele state, această instituție este reglementată constituțional. De exemplu, Constituția României din 1991, revizuită în 2003, prevede în articolul 123 faptul că: (1) "Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București; (2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. (3) Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică. (4) Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. (5) Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept." Astfel, se pot identifica ușor cele trei calități pe care prefectul le deține: reprezentant al guvernului, șef al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate din unitățile administrative-teritoriale și autoritate de tutelă administrativă pentru supravegherea legii de către autoritățile administrației publice locale.

În aceeași ordine de idei, Constituția Bulgariei prevede că administrarea de stat în regiune este efectuată de către guvernator, numit de către Consiliul de Miniștri. Guvernatorul

asigură realizarea politicii statului în regiune, securitatea intereselor naționale, ordinea publică și exercită controlul administrativ. Sau Constituția Poloniei din 1997 stabilește că controlul asupra unităților administrativ-teritoriale din Polonia este efectuat de către voievod în calitate de reprezentant al Guvernului.

În alte state, deși Constituția nu prevede în mod expres o asemenea instituție, ea este creată prin lege. De exemplu, deși Constituția Ungariei nu prevede expres instituția reprezentantului statului în teritoriu, Legea privind organele administrației publice prevede instituirea funcției de Comisar al Republicii, numit de către Guvern, care efectuează controlul administrativ și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor.

Țara	Reprezentantul puterii executive	Procedura de numire în funcție	Calitatea
Polonia	Voievodul	Numit de Primul ministru, la propunerea Ministrului afacerilor interne și administrației publice	Funcționar public
Bulgaria	Guvernatorul	Numit de Consiliul de Miniștri	Funcționar public
Ungaria	Șeful biroului teritorial administrativ de stat	Numit de Prim-ministru la propunerea Ministrului de Interne	Funcționar public
Lituania	Reprezentantul teritorial de stat	Numit de Guvern	Funcționar public
Slovacia	Șeful biroului regional	Numit de Guvern	Funcționar public
Letonia	-	-	-
România	Prefectul	Numit de Guvern, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor	Înalt funcționar public

## 4. Bibliografie

### Literatură de specialitate

- Alexandru, I. (2001), Criza administrației, Editura All Beck, București.
- Alexandru, I. (2004), Politica, administrație, justiție, Editura All Beck, București.
- Alexandru, I. (2001), Teoria administrației, Editura Economică, București.
- Alexandru, I. (2007), Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective. Editura Lumina Lex, București.
- Alexandru, I. , Gilia, C. Ivanoff, I. (2007), Sisteme politico-administrative europene, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Hamangiu, 2008.
- Bădescu, D. Dungaciu, (1995), Sociologia și geopolitica frontierei, vol. II, Editura Floarea Albastră, București.
- Boeuf J. L. (2002), Decentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002, Problemes politiques et sociaux n°870, 15 fevrier 2002, La Documentation française, Paris.
- Călinoiu, C./ Duculescu, V./ Duculescu, G. (2007), Drept constituțional comparat. vol.I, ediția a patra revizuită și adăugită, Editura Lumina Lex, București.
- Căraușan, M. (2012). Drept administrativ, vol. 1, Editura Economică, București.
- Cole, C. (2006), Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction, French Politics.
- Dumont G.F., (2004) Les regions et la regionalization en France, Ellipses, collection "Transversale Debats".
- Hooghe, L., Marks, G. (2004). "Contrasting visions of Multi-level Governance", in: Ian Bache & Matthew Flinders Eds.), Multi-level governance, Oxford University Press, Oxford.
- Iancu, D.C. (2010). Uniunea Europeană și administrația publică, Ed. Polirom, București.
- Ionescu, C. (2006). Regimuri politice contemporane, ediția 2, Editura C.H.Beck, București.
- Ionescu, C. (2003). Tratat de drept constituțional contemporan, Editura All Beck, București.
- Iovan, A. (2012). Guvernanța Uniunii Europene, support de curs, Cluj.
- Kinsky F., (2001), L'Union europeenne, est-elle federaliste?, Presses d'Europe, Nice.
- Lijphart, A. (2000), Modele ale democrației – Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări, Editura Polirom, Iași.
- Muraru, I. (1995). Drept constituțional și instituții politice, ediția a VI-a, Editura Actami, București.
- Norton, A. (1994). International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies, Aldershot.
- Onofrei, M. (2010). Sisteme administrative europene, suport de curs, Iași.
- Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, empirical and

normative challenges, Oxford University Press.

- Rădulescu, C. (2012). Bazele constituționale ale administrației publice, Editura Economică, București.

## Articole, studii, rapoarte

- Sylvain Barone, De la region - Defferre à la region politique, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006.

- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level governance, în HIS Political Science Series, No. 87.

- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, (2001). Types of Multi-level governance, în: European Integration online Papers (EIOP), vol.5, No.11, pp. 4 –12.

- John Loughlin, La vision europeenne du role des regions et de l'autonomie regionale, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006.

- G. Timsit, Modele, structuri și strategii ale administrației, elemente pentru o prospectare administrativă, Revista de Drept Public, Paris, 1986.

- Les collectivites decentralisees de l'UE (sous la dir. d'A. Delcamp), Les etudes de la Documentation française, Paris, 1994.

- Rapport de P. Troussel, Pour une efficacite renforcee des politiques structurelles communautaires, Paris, 30 avril 1998.

- Rapport de J. Chereque, "Plus de region et mieux d'Etat", Paris, mai 1998.

- Rapport de la Commission pour la liberation de la croissance francaise sous la presidence de Jacques Attali.

- Datar, Les contrats de plan Etat-Region, La Documentation française, 2002, Paris.