



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"



Analiza comparativă între
Modelul asiatic și cel vest-european
de exercitare a prerogativelor prefectului

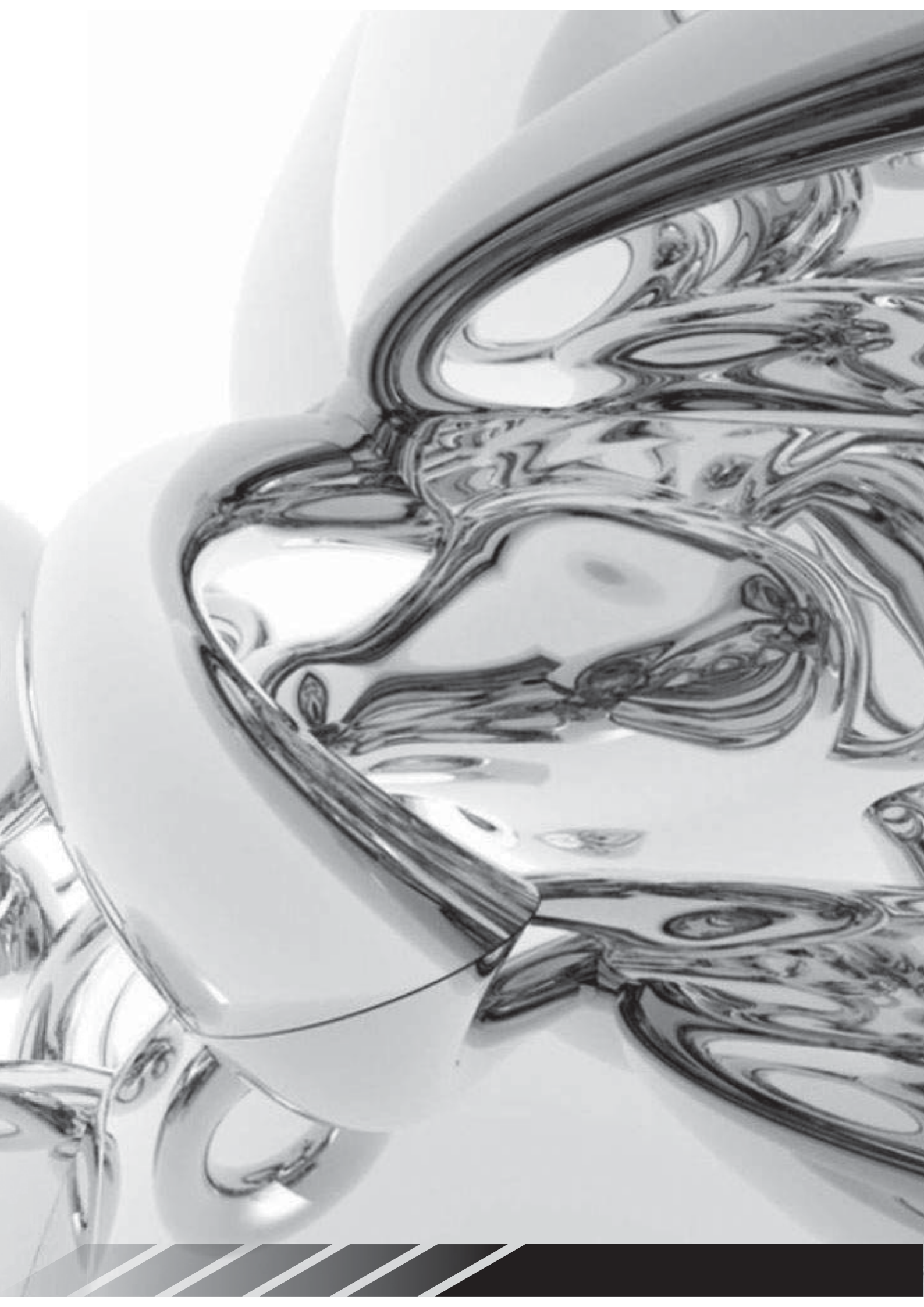


Analiza comparativă între modelul asiatic și cel vest
european de exercitare a prerogativelor
reprezentantului puterii executive în teritoriu
(prefectului)

ianuarie 2013

Cuprins

1. Introducere	3
1.1. Context și cadru conceptual	5
2. Cadrul metodologic al analizei comparative	11
2.1. Descriere generală a cadrului metodologic	11
2.2. Scurt rezumat al analizei	16
3. Statutul reprezentantului Guvernului Central la nivel local în diferite sisteme administrative din Europa și Asia	15
3.1. Europa occidentală	15
a) Franța	15
b) Regatul Unit al Marii Britanii	23
c) Germania	28
d) Finlanda	31
e) Italia	34
f) Polonia	39
3.2. Asia	49
a) China	49
b) Japonia	56
c) India	61
4. Concluzii	67
5. Bibliografie	73



1. Introducere

Acest studiu este realizat 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 politici publice care vizează redefinirea 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 Guvernului Central la nivel local. Studiul de față prezintă rezultatul unei analize comparative a statutului prefectului sau a unor poziții echivalente în diferite state din Europa și Asia.

1.1. Context și cadrul conceptual

Indiferent de sistemul de organizare administrativă, cadrul instituțional de exercitare a puterii executive centrale la nivel local are ca scop, pe de-o parte, menținerea unității administrative a statului și, pe de altă parte, facilitarea implementării politicilor publice inițiate la nivel central și asigurarea furnizării omogene a serviciilor publice pe întreg teritoriul unui stat. Particularitățile acestui cadru instituțional sunt diferite de la stat la stat, în funcție de o serie de factori specifici. Fie că este vorba de state federale sau de state național unitare, cadrul instituțional al exercitării puterii executive la nivel local este influențat de particularitățile culturale și politice consolidate pe parcursul unor evoluții istorice specifice dar și de natura unor măsuri de reformă inițiate ca urmare a unor schimbări politice subite.

Indiferent de diversitatea variabilelor care pot afecta profilul administrativ al unui stat, există un element care se menține constant în evoluția administrativă a diferitelor state: în fiecare din cazuri există o formulă instituțională specifică prin care se asigură o modalitate de reprezentare, mai mult sau mai puțin unitară, a puterii centrale la nivelul administrației publice locale. În contextul exercitării acestei prerogative, odată cu tendințele de regionalizare și creștere a influenței localului asupra centrului administrativ, raporturile care se stabilesc între aceste niveluri presupun și posibilitatea de a armoniza profilul specific al politicilor locale inițiate la nivelul unei comunități (locale sau regionale) cu perspectiva națională a politicilor publice inițiate la nivel central. Datorită acestui clivaj, des întâlnit în statele moderne, cadrele instituționale care susțin modul de exercitare a puterii centrale la nivel local reflectă diferitele grade de autonomie a comunităților dar și nivelul influenței administrației centrale asupra comunităților locale. Reglementările, legile, cadrele general instituționale stabilite la nivel constituțional sunt de cele mai multe ori consecința unor evoluții istorice specifice dar și, în bună măsură, a dinamicii interne a sistemelor administrative.



Tipul de relații care se stabilesc între instituțiile centrului administrativ și cele ale administrației locale este definitiv pentru caracteristicile poziției reprezentantului puterii centrale la nivel local. Dacă în statele unitare centralizate o astfel de poziție este întărită de orientarea de "sus în jos" a sistemului administrativ, în statele federale influența exercitată de guvernul central la nivel local este proporțională cu gradul de autonomie al comunităților locale în raport cu centrul administrativ. În unele cazuri prerogativele care însoțesc această poziție sunt puternic influențate de o centralizare excesivă a sistemului de organizare administrativă (posibilitate de acțiune limitată prin controlul strict al centrului administrativ asupra deciziilor de la nivel local), fie, dimpotrivă, unei devoluții a puterii centrale la nivel local (diminuarea influenței datorită unei autonomii accentuate a comunităților locale). În limitele impuse de aria destul de largă a cercetării, acest studiu are ca scop identificarea unor elemente comune ale poziției reprezentantului puterii executive la nivel local în diferite cadre instituționale în state din Europa și Asia.

Obiectivele de cercetare ale studiului sunt:

- Identificarea unor caracteristici formale ale poziției reprezentantului puterii centrale la nivel local așa cum sunt cuprinse în cadrul diferitelor sisteme administrative din state din Europa și Asia;
- Formularea unor concluzii privind modul în care caracteristicile poziției reprezentantului puterii centrale la nivel local sunt determinate de diferitele contexte administrative, culturale și politice specifice statelor analizate.

În vederea atingerii acestor obiective de cercetare a fost utilizată metodologia specifică unei analize comparative. Au fost utilizate informații obținute din mai multe surse: site-uri oficiale ale instituțiilor analizate, cele mai importante acte normative în domeniu, reglementări sau regulamente care definesc poziția reprezentantului puterii executive la nivel local în statele analizate. Constituțiile acestor state au constituit o sursă importantă de informații. În unele cazuri realitatea exercitării prerogativelor acestei poziții nu corespunde cadrului formal care definește această poziție. În aceste cazuri a fost utilizată o altă sursă de informații reprezentată de rapoartele disponibile public, elaborate sub

coordonarea diferitelor organizații internaționale (Națiunile Unite, Banca Mondială, OECD).

În analiza comparativă realizată vor fi prezentate datele obținute urmărind un set de variabile de comparație ale căror particularități le voi identifica pentru fiecare dintre cazurile abordate. Pentru a fi asigurată unitatea terminologică în descrierea fiecărei variabile în funcție de cazurile analizate, a fost utilizată o serie de termeni care desemnează instituții cu funcții similare, chiar dacă în unele state ele apar sub denumiri diferite.

Puterea Executivă este un termen care desemnează în acest studiu autoritatea executivă centrală. În majoritatea statelor puterea executivă este reprezentată de Consiliul de Miniștri sau Cabinetul de miniștri precum și de instituția prezidențială. În studiu, guvernul, ca reprezentant al puterii executive, desemnează pe lângă echipa ministerială, numită politic, care îl formează și administrația publică centrală care susține activitatea acestuia. În majoritatea cazurilor, Puterea Executivă este reprezentată de instituții ale administrației publice centrale care au structuri și entități și la nivel local (de ex. institutele de statistică). Autorități ale administrației publice locale desemnează acele instituții care își desfășoară activitatea la nivelurile administrative inferioare celui național și care au grade de autonomie variabile în raport cu autoritatea centrală. Acestea includ instituțiile cu rol de legiferare (parlamente locale/regionale, adunări locale/regionale legislative) sau cu rol executiv (cabinete de coordonare, consilii locale de miniștri etc.).

Reprezentantul Puterii Executive Centrale la nivel local desemnează funcția prin ale cărei atribuții specifice delegate, nivelul central își exercită influența la nivelul local al administrației publice. Această funcție poartă diverse denumiri precum prefect sau guvernator. În unele cazuri, majoritatea atribuțiilor acestei poziții sunt preluate de conducătorul executiv a unei autorități a administrației publice locale (guvern local). Definirea funcțiilor reprezentantului Puterii Executive Centrale la nivel local diferă de la un sistem administrativ național la altul, în funcție de cadrul instituțional existent.

Organizații care susțin activitatea reprezentantului Puterii Executive Centrale la nivel local reprezintă acele instituții administrative care susțin din punct de vedere logistic și administrativ îndeplinirii atribuțiilor acestuia. Ele au diferite denumiri cum ar fi Prefectură sau Biroul Guvernatorului. Dimensiunile și funcțiile îndeplinite de astfel de instituții diferă de la stat la stat. În unele cazuri aceste organizații nu există, atribuțiile fiind preluate separat de alte instituții reprezentante ale Puterii Executive Centrale la nivel local sau de autoritățile executive de la nivel local. Această denumire a fost menținută, cu explicațiile corespunzătoare, și în cazurile în care aceste organizații nu există.

Studiul are 3 părți. În prima parte va fi prezentat cadrul metodologic al analizei comparative. De asemenea, va fi explicată alegerea celor 4 variabile de comparație pe care le-am utilizat ca instrumente de cercetare în analiza comparativă, precum și criteriile care au stat la baza alegerii statelor ca obiect al analizei.

În a doua parte va fi analizat fiecare dintre sistemele administrative ale statelor selectate folosind cele 4 variabile de comparație. Elementele pe care considerate esențiale din descrierile cazurilor analizate vor fi prezentate la sfârșitul capitolului într-un tabel centralizator.

În a treia parte a studiului vor fi centralizate rezultatele cercetării și formulate principalele concluzii ale acesteia.

2. Cadrul metodologic al analizei comparative

2.1. Descriere generală a cadrului metodologic

Pentru a atinge obiectivele propuse va fi utilizată metoda analizei comparative. În comparație va fi folosit un set de 4 variabile aplicate sistemelor administrative din state din Europa (Franța, Italia, Germania, Finlanda, Regatul Unit al Marii Britanii și Polonia) și Asia (China, India și Japonia). În continuare va fi explicată relevanța celor 4 variabile de comparație alese precum și motivele pentru care au fost selectate statele menționate ca obiect al analizei.

Variabilele de comparație:

Poziția reprezentantului puterii executive centrale la nivel local este investită cu autoritate delegată de autoritatea centrală la nivel local. Prerogativele corespunzătoare acestei poziții sunt exercitate conform unor direcții de relaționare cu administrația centrală, respectiv cea locală. În funcție de modelul sistemului administrativ sau de tradițiile de guvernare la diferite niveluri din diferitele state analizate, aceste tipuri de relaționare prezintă caracteristici specifice.

O primă variabilă care va fi folosită este reprezentată de atribuțiile și rolul reprezentantului puterii executive centrale în teritoriu. Prin analiza acestei variabile în diferitele contexte administrative am urmărit identificarea cadrului formal al exercitării prerogativelor corespunzătoare acestei poziții. De obicei atribuțiile și rolul reprezentantului puterii centrale la nivel local sunt stabilite în constituțiile statelor analizate sau prin actele normative inițiate la nivel central. În majoritatea cazurilor informațiile identificate se referă, pe lângă atribuții, și rol și la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un candidat (după caz) pentru ocuparea unei astfel de poziții;

O a doua variabilă este legată de relația reprezentantului puterii executive în teritoriu cu administrația publică locală. Această variabilă se referă la prerogativele poziției în raport cu autoritățile locale. De cele mai multe ori acestea se referă la influența formală sau informală pe care reprezentantul autorității centrale o exercită la nivel local prin intermediul unor instrumente specifice legate de controlul legalității inițiativelor normative ale autorităților locale, controlul de audit asupra administrației locale, coordonarea în situațiile de urgență, comunicarea politicilor publice inițiate la nivel central etc.;

A treia variabilă se referă la relația reprezentantului puterii executive la nivel local cu administrația publică centrală. Relația, în unele cazuri de colaborare, în altele de directă subordonare, este foarte importantă pentru a stabili tipul de autoritate pe care o poate exercita reprezentantul puterii centrale la nivel local. Această variabilă este importantă pentru a stabili cadrul în care își poate exercita atribuțiile reprezentantul puterii executive în teritoriu. În descrierea acestei variabile voi lua în considerare aspectele legate de rolul în implementarea politicilor naționale la nivel local, relația cu diferite alte instituții centrale sau cu sucursale ale acestora la nivel local, modalitatea de numire a reprezentantului autorității centrale la nivel local.

A patra variabilă se referă la organizarea internă a instituției prefecturii. Pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, reprezentantul autorității centrale la nivel local poate dispune de un suport administrativ corespunzător. Alegerea acestei variabile pentru comparația diferitelor sisteme administrative este utilă pentru că oferă exemple de modalități de operaționalizare a activităților reprezentantului. În cele mai multe cazuri vor fi prezentate organigrame sau tipurile de departamente care se află în subordinea acestuia.

Cele 4 variabile enumerate mai sus vor fi aplicate unor cazuri de sisteme administrative din state din Europa și Asia. Din Europa am selectat Franța, Italia, Germania, Finlanda, Regatul Unit al Marii Britanii și Polonia iar din Asia China, India și Japonia. Criteriile care au stat la baza acestei selecții sunt următoarele:

Apartenența la sisteme administrative diferite. Coordonatele formale ale poziției reprezentantului Puterii Executive Centrale la nivel local sunt determinate de contextul socioeconomic, cultural și politic care susține sistemul administrativ. La nivel european sistemele administrative se caracterizează, printre altele, prin tipul de relații între centru și periferia administrației. Cele două idei opozante care susțin două dintre cele mai emblematice tipuri de administrații europene se regăsesc în filozofiile de organizare a administrațiilor din Franța, respectiv Regatul Unit al Marii Britanii. În timp ce în Franța, datorită tradiției napoleoniene, puterea centrală exercită o influență considerabilă la nivel local, relațiile puternice care s-au format tradițional la nivelul statelor britanice au impus o relație mai degrabă de colaborare cu centrul administrativ, în condițiile unei autonomii relative față de acesta.

Între aceste două exemple emblematice exemplul Germaniei, la fel de prolific, oferă o variantă mixtă în care, în ciuda organizării federale a statului, puterea centrală are o influență considerabilă la nivelul statelor aflate în componența sa.

În cazul Italiei, deși la prima vedere apropiat de cel al Franței datorită influenței napoleoniene, prerogativele reprezentantului Guvernului Central sunt exercitate în condițiile unei autonomii tradiționale ale regiunilor care formează acest stat.

Un alt caz pe care l-am considerat relevant provine din nordul continentului, din Finlanda a cărei administrație puternic descentralizată oferă un exemplu de relație specială între centrul administrativ și administrația locală.

Pe lângă aceste state, care, datorită stabilității relative, au cunoscut evoluții specifice în ceea ce privește relațiile între diferite niveluri administrative, un alt caz analizat este cel al Poloniei. Acest stat, care a cunoscut atât administrația de tip comunist cât și evoluțiile sub regimul democratic din ultimele două decenii, oferă un exemplu de cadru instituțional care, fiind asemănător și celui francez, are o serie de particularități interesante de analizat și datorită apropierii de România.



În zona asiatică, am selectat China, Japonia și India datorită aceluiași elemente contextuale care determină relația specială între centrul administrativ și administrație. China, unul dintre puținele state comuniste existente la nivel global, are o administrație puternic centralizată aflată sub influența exercitată la toate nivelurile de partidul comunist. Japonia oferă exemplul unui stat democratic care, odată cu anul 1949, cunoaște o dezvoltare particulară, sistemul administrativ fiind puternic influențat de tradiția occidentală, în special cea americană.

Cazul Indiei, care poate fi considerată un stat federal și unitar în același timp, este relevant pentru contextul social particular în care se desfășoară relația între centrul administrativ și administrația statelor aflate în componența sa.

Apartenența la culturi administrative și politice diferite. Cadrele instituționale în care se conturează poziția reprezentantului puterii executive la nivel local sunt determinate de un context cultural, istoric și politic specific. Fiecare dintre statele selectate are tradiții administrative distincte, chiar dacă în unele cazuri au existat situații în care reformele administrative au fost determinate unilateral de situații politice specifice. Se disting astfel o serie de condiții comune care a stat la baza selecției realizate. Am selectat statele europene în două categorii: Franța, Italia, Polonia pe de-o parte și Germania și Regatul Unit al Marii Britanii pe de altă parte. În ciuda diferențelor, în statele din prima categorie se remarcă statutul special al reprezentantului Puterii Executive la nivel local care, datorită caracterului unitar al statelor are o influență considerabilă la nivel local. A doua categorie, din care fac parte Germania și Regatul Unit al Marii Britanii, se caracterizează prin existența unei relații speciale între puterea executivă centrală și administrația locală. Deși fundamental diferite din punctul de vedere al organizării administrative, atât Germania cât și Regatul Unit au în comun existența unei autonomii semnificative a statelor în componență ceea ce influențează relația între centrul și periferia administrativă. În afară de aceste aspecte fiecare dintre statele din cele două categorii au în comun faptul că sunt membre ale Uniunii Europene fapt care a influențat organizarea administrativă a acestor state. Un exemplu este regionalizarea la nivelul organizării

administrativ teritoriale a acestor state. Regiunile în Uniunea Europeană (echivalentul NUTS 2) pot intra în diverse parteneriate în cadrul unor proiecte comune.

Cazul statelor asiatice analizate este unul special comparativ cu cel european. În ciuda apropierii geografice, există diferențe semnificative între statele analizate. China, unul dintre puținele state rămase la nivel global sub un regim comunist, are o administrație publică puternic centralizată. India, un stat federal în care puterea executivă centrală exercită o influență considerabilă la nivelul statelor din componență prin poziția specială ocupată în sistemul administrativ de guvernatorilor. O situație deosebită se întâlnește și în Japonia care, datorită influenței occidentale (americane) exercitată după cel de-al doilea război mondial, a cunoscut o evoluție economică particulară, sistemul de organizare administrativă fiind unul bazat pe o autonomie la nivel local care a încurajat dezvoltarea economică a acestui stat asiatic.

Modelul de descentralizare administrativă și financiară. Un alt criteriu utilizat este reprezentat de tipul de descentralizare administrativă. În unele state această descentralizare nu a dat rezultatele scontate (China – tendințele de descentralizare, respectiv recentralizare) iar în altele procesul a fost înlocuit de unul de devoluție (RU). Fiecare dintre soluțiile oferite în diferitele sisteme administrative este relevantă pentru a identifica particularitățile contextului instituțional în care se conturează poziția reprezentantului puterii centrale la nivel local.

Modalitatea de descentralizare a reprezentat un criteriu important de selectare a statelor analizate. Rolul și atribuțiile reprezentantului puterii executive centrale la nivel local sunt corespunzătoare reflectă soluțiile de descentralizare adoptate la nivel central. Aceasta influențează tipul de raporturi care se stabilesc atât între autoritățile administrației locale și puterea executivă centrală dar și gradul de autonomie al acestora.



Modelele de descentralizare diferă nu atât de la un continent la altul dar și de la stat la stat fiind asociate mai degrabă cu modul de organizare a statului decât cu caracterul unor reforme specifice inițiate la nivel central. Cazul federațiilor este ilustrativ. În Germania, un stat european cu o organizare federală a statului, lădurile cunosc istoric o autonomie considerabilă fapt care a determinat și genul de raporturi care se stabilesc între autoritățile administrației publice locale și centrul administrativ. Deși asemănătoare ca structură organizatorică cu Germania, în India autonomia locală este însoțită și de existența unui statut special al guvernatorului la nivelul unui stat. Acesta este atât reprezentantul autorității locale la nivel central cât și al autorității centrale la nivel local. Dublul rol și consecințele acestei situații în ceea ce privește relația între centrul administrativ și periferie vor fi analizate pe larg în următoarele secțiuni ale studiului.

Pe de altă parte, statele unitare centralizate de tipul celor democratice europene cum sunt Franța, Italia sau Polonia descentralizarea și creșterea autonomiei locale s-a realizat într-un mod specific care de asemenea va fi analizat pe parcursul acestui studiu. Măsurile care au condus la creșterea autonomiei comunităților locale a reprezentat așadar un criteriu distinct în selectarea statelor analizate, principalul obiectiv fiind acela de a supune cercetării cadre instituționale cât mai diverse.

2.2. Scurt rezumat al analizei

Fiecare stat în parte va fi analizat folosind variabilele prezentate. La începutul fiecărei prezentări va fi prezentată o descriere succintă a organizării administrative a statului respectiv (organizarea administrativ teritorială, tipuri de unități administrativ teritoriale etc.). De asemenea, vor fi oferite detalii privind particularitățile politice și istorice ale statelor analizate. În unele cazuri variabilele analizei nu se regăsesc în același mod în cadrul diferitelor state. Acest lucru va fi semnalat și explicat pentru fiecare dintre cazuri. În final vor fi formulate principalele concluzii ale cercetării și gradul de îndeplinire a obiectivelor propuse.

3. Statutul reprezentantului Guvernului Central la nivel local în diferite sisteme administrative din Europa și Asia

3.1. Europa occidentală

a) Franța

În Franța, înaltul funcționar public reprezentant al puterii executive centrale în teritoriu se numește prefect (fr. préfet). Acesta conduce instituția prefecturii la nivelul unui departament. Un prefect este desemnat și la nivelul fiecărei regiuni. Departamentul este diviziunea teritorială care are în componența sa mai multe arondismente (arrondissement). Fiecare arondisment este la rândul lui împărțit în mai multe cantoane (cantons). Capitala unui canton este o subprefectură (sous-prefecture) condusă de un subprefect.



Poziția de prefect există în Franța de aproape 200 de ani, fiind un produs al Revoluției. Adunarea Constituantă din 1790 a creat 83 de departamente. Fiecare departament era condus de un prefect care din 1792 avea puteri depline la nivel local. Din 1982 până în 1988 prefectii erau numiți comisari ai Republicii (fr. commissaires de la République). Principalul scop al centralizării

administrative asigurate de creșterea puterii prefectului a fost datorată necesității asigurării continuității schimbărilor obținute în urma Revoluției și a menținerii controlului puterii centrale asupra comunităților locale. Inițial, principalele atribuții ale prefectului erau legate de menținerea ordinii publice, respectiv de reprezentarea puterii executive centrale la nivel local.

Particularitatea poziției prefectului în momentul înființării ei consta în existența unei puteri depline asupra deciziilor luate la nivelul comunităților locale. Prefectul deținea la nivel local puterea conferită de Stat, în ciuda existenței unor foruri la nivel local de tipul adunării departamentale sau consiliului general ale căror puteri erau limitate și nu puteau fi exercitate decât cu acordul prefectului. Cu timpul această influență a fost considerabil diminuată. Din a doua jumătate a secolului 19, puterea Consiliului General de la nivel local a fost gradual restaurată (votarea bugetului, stabilirea taxelor) dar prefectul a rămas în continuare reprezentantul puterii executive în cadrul departamentului, păstrându-și prerogativele în ceea ce privește pregătirea și executarea bugetului, numirea primarilor în localitățile cu mai puțin de 5000 de locuitori.

În prezent prefectul în Franța este reprezentantul statului într-un departament sau regiune. Prefectul unui departament care cuprinde și capitala unei regiunii este și prefectul regiunii. Subprefectul (fr. sous-préfets) este responsabil pentru o subdiviziune a departamentului și arondismentelor și sprijină activitatea prefectului. Atât prefectii cât și subprefecții sunt la dispoziția Guvernului și pot fi schimbați în cadrul oricărei ședințe a Consiliului de Miniștri.

Prefectul regional, departamental și subprefectul

I. Prefectul regiunii:

a) Statut – rol și atribuții:

Prefectul regiunii reprezintă autoritatea statului la nivelul administrativ corespunzător:

- Sunt însărcinați cu promovarea interesului național și a respectului legilor la nivel departamental respectiv regional;
- Reprezintă Statul;
- Veghează la execuția deciziilor guvernamentale în aria de jurisdicție;
- Coordonează, sub autoritatea ministerelor, serviciile deconcentrate ale administrației civile a statului.

Prefectul regiunii este garantul coerenței acțiunii Statului la nivel de regiune, respectiv departament. El are autoritate asupra prefectșilor departamentelor, în afară de aspectele care intră în mod specific în atribuțiile acestora. Autoritatea prefectșilor regiunilor nu poate fi delegată prefectșilor departamentelor.

Prefectul regiunii este responsabil de executarea politicilor Statului în regiune, în afară de cele care intră în competența agenșilor regionale de sănătate precum și a politicilor comunitare (europene) care necesită competența statului.

Prefectul regiunii are posibilitatea de a decide, pentru o perioadă limitată, în ceea ce privește preluare la nivel regional a unei competențe care în mod obișnuit revine prefectului de departament. În această situație prefectul de regiune poate lua locul și atribuțiile prefectului de departament.

Prefectul regiunii asigură controlul administrativ al regiunii, a institușilor publice interregionale care își au sediul în regiune, având atribuții în ceea ce privește aplicarea și formularea la nivel regional a măsurilor conforme planurilor de acțiune strategice formulate la nivelul guvernului național.



Prefectul regiunii poate propune ministerelor interesate, după consultarea cu comitetul administrației regionale, elemente ale programului sau a unor elemente ale unui program sau acțiuni. Aceste acțiuni trebuie să corespundă priorităților definite în Planul strategic definit la nivel central.

Prefectul regiunii este asistat în exercitarea funcțiilor de un secretar general pentru afaceri regionale și de șefii sau responsabili serviciilor deconcentrate ale administrațiilor civile ale statului cu competențe regionale.

II. Prefectul departamentului

1. Statut, rol și atribuții

2. Principalul rol al prefectului este definit în articolul 72 din Constituția Franței.

Prefecții sunt angajați ai Ministerului de Interne și au următoarele atribuții:

- Reprezintă statul în relația cu guvernele locale;
- Siguranța publică
 - Coordonează poliția și forțele jandarmeriei;
 - Coordonează situațiile de criză ;
 - Implementează măsurile de apărare;
- Siguranța în caz de calamități
 - Iau decizii în ceea ce privește evacuarea zonelor în care s-au produs dezastre naturale; organizează operațiunile de evacuare;
- Are responsabilități în ceea ce privește emiterea unor documente oficiale cum ar fi:
 - Emiterea de documente de identitate (cărți de identitate și pașapoarte);
 - Emiterea carnetelor de conducere precum și retragerea lor în cazul unor infracțiuni;
 - Aplicarea reglementărilor în domeniul emigrării;
- Se asigură de respectarea legalității: funcționarii care lucrează în cadrul prefecturilor verifică legalitatea deciziilor luate de guvernele locale și sesizează cazurile suspecte curților administrative, respectiv curților de audit financiar.

3. Modalitatea de numire

Prefecții sunt numiți prin decret al Președintelui Republicii în Consiliul de Miniștri, ca urmare a unei propuneri a Primului Ministru și a Ministrului de Interne.

4. Modalitatea de selecție

Majoritatea prefecților sunt selectați dintre subprefecți sau administratori civili. Guvernul poate totuși numi prefecții indiferent de poziția ocupată anterior de aceștia. Subprefecții sunt aleși din rândul administratorilor civili, absolvenți ai ENA, sau din rândul altor funcționari a căror selecție a fost realizată de ENA. Subprefecții pot fi de asemenea selectați din rândul funcționarilor "corpurilor tehnice", administratorilor teritoriali, magistraților sau comisarilor de poliție. Din corpul subprefecților pot face parte foști consilieri ministeriali sau directori de prefecturi.

5. Cariera

Corpul prefectoral este format din înalți funcționari publici care îndeplinesc un set de condiții speciale. Membrii corpului prefectoral trebuie să respecte o anumită neutralitate republicană astfel încât cele mai importante valori republicane să fie respectate. Membrii corpului prefectoral le este interzisă participarea la greve sau apartenența la organizații sindicale. Prefecții sunt repartizați în clasa normală (class normale) și în afara clasei (hors class), în funcție de modul de accedere în funcție. Clasa normală are împărțită în 7 niveluri (échelons). Ministrul de Interne poate decide cu privire la avansarea la un nivel superior (este obligatorie ocuparea unui post timp de doi ani la un nivel anterior). Prefecții din afara clasei ocupă o poziție care nu corespunde decât unui singur nivel, cele ale posturilor teritoriale menționate pe o listă stabilită prin decret. Pentru reclasarea într-o clasă normală este luată în considerare perioada petrecută într-un anumit post corespunzător acestui nivel.

6. Cazuri speciale de atribuții suplimentare/titulaturi

- Prefectul coordonator de bazin – coordonează politicile publice ale Statului în domeniul siguranței cetățeanului (poliție) și al gestiunii resurselor de apă în

vederea asigurării coerenței acțiunilor statului la nivel de regiune și departament. El poate coordona activitatea prefectilor regiunilor sau departamentelor în domeniile menționate. Are posibilitatea de a proba Schițele de amenajare și Gestiune a apelor (SDAGE); Printre atribuțiile prefectului de bazin menționăm: asigurarea sub autoritatea ministrului afacerilor externe și a ministrului mediului rolul de șef de delegație în comisiile internaționale pentru fluviile transfrontaliere, prezidează Comitetul de gestiune a păsărilor migratoare din bazinul Rin Meuse, pune în aplicare, la fiecare șase ani, reînnoirea membrilor Comitetului Bazinului Rin Meuse, are competențe în ceea ce privește semnarea deciziilor în privința clasării sau declasării, transferului sau concesiunii Domaniului Public Fluvial etc.

- Prefectul coordonator de situri de importanță comunitară - Este însărcinat cu luarea de măsuri privind siturile de importanță comunitară. Aceste situri se referă la zonele natural protejate (de exemplu, în Rețeaua Natura 2000 care cuprinde situri de pe întreg teritoriul European). Prefectul coordonator pentru siturile comunitare are rolul de coordona grupurile de lucru care iau decizii privind modalitatea de preservare a acestor situri. În unele cazuri prefectii pentru siturile comunitare pot fi prefectii departamentelor în care se află respectivele situri.
- Prefectul delegat – prefecti care ocupă poziții pe lângă alți prefecti. În această categorie se numără prefectul delegat pentru apărare și securitate sau prefectul delegat pentru egalitatea de șanse.
- Prefectul evaluator – sunt însărcinați cu evaluarea prefectilor și subprefectilor;
- Prefectul ca înalt comisar în cadrul colectivităților de peste mări – au titlul de înalți comisari sau administratori superiori.

III. Subprefectul

Subprefectul arondismentului este delegatul prefectului la nivel de arondisment. El asistă prefectul în ceea ce privește reprezentarea statului în teritoriu și are următoarele atribuții:

- Veghează la respectarea legilor și reglementărilor și la menținerea securității și ordinii publice și siguranței cetățenilor;

- Coordonează la nivel de arondisment serviciile publice centrale (jandarmeria, în limitele statutului său militar);
 - Exerciță un control administrativ asupra consiliilor colectivităților teritoriale
- Prefectul poate încredința subprefectului sarcini speciale, temporare sau permanente. Prefectul regiunii îi poate delega subprefectului, cu acordul prealabil al prefectului departamentului, sarcini speciale, temporare sau permanente de interes regional. Subprefecții pot fi însărcinați cu administrarea arondismentului sau cu îndeplinirea unor funcții ca cele de secretar general de prefectură, șef de cabinet prefectural, secretar general însărcinat cu afaceri regionale.

Relația prefectului cu puterea executivă centrală/administrația centrală

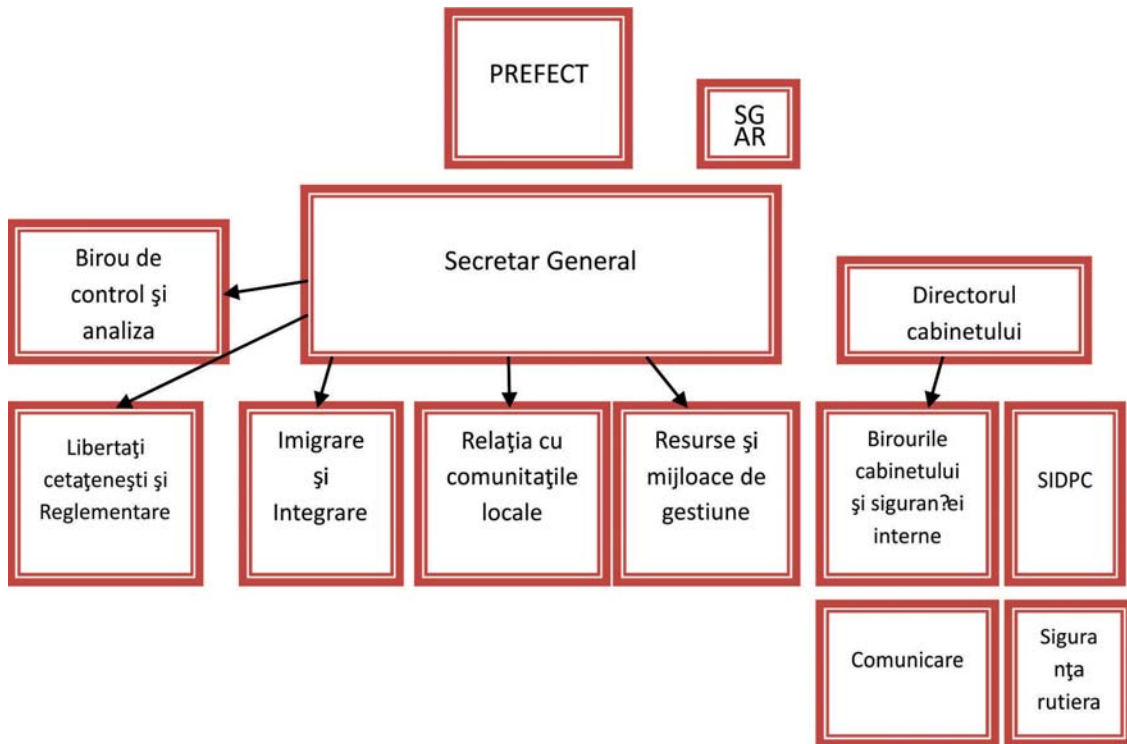
Prefecții sunt subordonați puterii executive centrale prin Ministerul de Interne, având atribuții în ceea ce privește implementarea politicilor publice inițiate la nivel central. În cazul prefecturilor care sunt și prefecți ai regiunilor aria de reprezentativitate se extinde la nivelul instituțiilor Uniunii Europene.

În calitate de reprezentant al statului la nivel local, toate sucursalele de la nivel local ale instituțiilor administrației centrale raportează prefectului. Excepția este reprezentată de instituțiile din domeniul apărării, judiciar, Trezorerie și educația (curricula este stabilită la nivel central).

Relația prefectului cu administrația locală

În relația cu consiliile regionale prefecții pot efectua controale de legalitate. Prefecții regionali au autoritate asupra serviciilor regionale și coordonează implementarea politicilor naționale în domenii cum ar fi planificarea teritorială, precum și dezvoltarea economică și socială.

Simbol al menținerii ordinii, prefectul reprezintă atât statul cât și Guvernul în cadrul departamentului. În relația cu autoritățile locale, prefectul este superiorul ierarhic al primarilor atunci când aceștia acționează ca reprezentanți ai statului (poliția judiciară, evidența populației etc.). O altă prerogativă a prefectului este legată de controlul "ex-post" exercitat în ceea ce privește aspectele bugetare și



administrative ale instituțiilor gestionare a serviciilor descentralizate. Rolul prefectului în Franța este unul de mediere între diferitele părți la nivel local în sensul menținerii ordinii publice și garantării securității civile.

Instrumente administrative la dispoziția prefectului

- Prefecții exercită un control la nivel local prin intermediul a două instrumente.

Un prim instrument este reprezentat de posibilitatea de verificare "ex-post" a inițiativelor normative emise de administrațiile locale.

- Un al doilea este reprezentat de controlul financiar "ex post" pe care îl poate exercita asupra bugetelor locale.

Prefecții pot emite ordine administrative în domenii care țin de competența Guvernului Central, inclusiv cele legate de siguranța generală. De exemplu, pot interzice utilizarea unor drumuri fără cauciucuri de iarnă, a fumatului în locurile publice sau alimentarea cu combustibil a automobilelor în timp ce motorul acestora este pornit.

Organizarea instituției prefecturii

Mai sus este prezentat un model de organizare a unei prefecturi în Franța.

b) Regatul Unit al Marii Britanii



Regatul Unit al Marii Britanii este, la fel ca majoritatea statelor europene, o țară cu un sistem unitar de guvernare. Din punct de vedere al organizării administrative Regatul Unit are un nivel central, regional și local al administrației publice. Regatul Unit al Marii Britanii are în componența sa 4 state. Scoția, Irlanda de Nord, Țara Galilor și Anglia. Spre deosebire de celelalte trei, Anglia, ca stat predominant, nu are un for legislativ și autorități alese separat față de nivelul național. Deciziile în ce privește probleme locale ale acestui stat sunt stabilite în Parlament.

Administrația locală în Marea Britanie nu are un profil uniform pe întreg teritoriul țării. Cele 4 state ale Marii Britanii sunt împărțite în 8 regiuni plus zona metropolitană londoneză. Fiecare stat are diverse denumiri ale acestor niveluri administrative cum ar fi: ținuturile (engl. counties), comitatele (engl. shires), districtele (engl. districts), comunele/parohii (engl. parishes), orașele (engl. boroughs) sau autorități unitare (engl. unitary authorities).

Sistemul unitar de organizare a administrației britanice a cunoscut în ultima perioadă un proces continuu de "devoluție" a puterii centrale la nivel local. Acest proces redimensionează nu numai ponderea influenței autorității centrale

asupra diferitelor comunități locale dar și gradul de reprezentare a acestora la nivelul diferitelor foruri de luare a deciziei ale acestora. Acest proces de devoluție se manifestă prin alocarea unor responsabilități specifice privind furnizarea de servicii publice de la nivelul central al administrației la cel local. Astfel, cele 4 state (cu excepția Angliei) au, prin forurile de legiferare și organele executive constituite, atribuții în ceea ce privește îndeplinirea unor funcții anterior furnizate de administrația centrală.

În Marea Britanie nu există o poziție distinctă în ierarhia administrativă care să îndeplinească un rol de reprezentare a Guvernului Central la nivel local, la fel cum există în administrația franceză poziția prefectului, de pildă, sau în sistemele administrative din alte state europene din zona continentală. Reprezentarea Guvernului Central la nivel local se realizează prin modalități diferite, în funcție de nivelul administrativ. Va fi analizat așadar, în cazul Marii Britanii, relația între administrația centrală și cea locală prin descrierea tipurilor de servicii furnizate la nivel central, respectiv cele furnizate la nivel local ca urmare a procesului de devoluție. Această alocare face inutilă exercitarea prin intermediul unei singure instituții a prerogativelor centrale la nivel local, la fel ca în cazul altor sisteme administrative.

În Marea Britanie Guvernul Central (engl. Cabinet Office) are atribuții în ceea ce privește următoarele tipuri de servicii: afaceri externe, apărare, servicii de sănătate și sociale, management macroeconomic și comerț, administrație generală (poliție, justiție).

La nivel local serviciile furnizate sunt următoarele: educație (învățământul preșcolar și secundar, vocațional și tehnic, educația continuă), servicii sociale (grădinițe, locuințe sociale), planificare urbană, planificare regională, infrastructură (drumuri, aeroporturi, porturi maritime), mediu înconjurător, administrația cimitirelor, colectarea deșeurilor, protecția mediului înconjurător, cultură și locașuri de cult, utilități publice (gaz, apă potabilă, electricitate), economice (agricultura, păduri, piscicultură etc.).

În timp ce la nivel central deciziile de politici publice în domeniile menționate sunt luate la nivelul Guvernului Central format din departamente (ministere), la nivel local deciziile de politici publice sunt luate la nivel administrativ corespunzător. La nivel regional, Agențiile de Dezvoltare Regională au îndeplinit până în martie 2012 rolul de coordonare a dezvoltării socioeconomice prin implementare unor strategii la nivel regional. Aceste agenții își desfășurau activitatea în colaborare cu autoritățile locale de la nivelul administrativ inferior. După această dată agențiile de dezvoltare regională au fost desființate, locul lor fiind preluat de parteneriatele economice locale formate din lideri locali, reprezentanți ai mediului de afaceri etc. Pe lângă aceste agenții, birourile guvernamentale regionale au rolul de a coordona departamentele implicate în implementarea politicilor stabilite la nivel central. La nivel local politicile inițiate la nivel central sunt de fapt susținute de guvernele locale de bilite la nivelul fiecărui stat. Astfel, Scoția, Irlanda de Nord și Țara Galilor au guverne și adunări legislative proprii (după cum am menționat mai sus, Anglia nu are astfel de foruri legislative proprii fapt care a generat o serie de dispute privind echitatea procesului de devoluție menționat).

Relația între reprezentantul puterii executive centrale și administrația centrală După cum am arătat, situația Marii Britanii este diferită de cea a celorlalte state europene continentale în ceea ce privește poziția reprezentantului puterii centrale la nivel local. Inexistența unei poziții corespunzătoare celei a prefectului sau a guvernatorului, la fel ca în alte state europene, reprezintă una dintre particularitățile sistemului administrativ anglosaxon. În ciuda lipsei unei astfel de poziții, influența guvernului central la nivel local este pregnantă chiar și în contextul procesului de devoluție amintit deoarece acesta nu limitează puterea Parlamentului de a lua decizii cu privire la fiecare dintre statele care formează Regatul Unit al Marii Britanii.

Guvernul Central are putere de decizie la nivel local în anumite domenii de politici publice. Astfel, Secretariatele de Stat pentru Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord asigură legătura între Guvernul Central și guvernele locale din aceste state. Acestea se asigură că procesul de devoluție se desfășoară

corespunzător și contribuie, după caz, la rezolvarea disputelor care pot apărea în procesul de devoluție. Conducătorii acestor secretariate reprezintă Guvernul Central în statele corespunzătoare, respectiv pe acestea în Guvernul Central. În afară de aceste particularități instituționale, relația între Guvernul Central și administrațiile statelor se realizează punctual prin intermediul diferitelor departamente din cadrul Guvernului.

În sistemul administrativ britanic relația între reprezentanții Guvernului Central și autoritățile locale se regăsește în relația între secretarii de stat de la nivelul Guvernului Central și guvernele statelor britanice (în afară de Anglia). Principalul scop al acestor relații este de a furniza serviciile publice către cetățeni. Soluția devoluției pentru alocarea de responsabilități guvernelor locale în ceea ce privește furnizarea acestor servicii este influențată de condițiile specifice în care fiecare dintre cele trei state a acceptat intrarea în uniune. Particularitățile acestor relații variază de la un stat la altul (de pildă, conform actului de aderare la uniunea britanică, Scoția își păstrează biserica, sistemul educațional precum și sistemul juridic). Aceste particularități ale relațiilor între state și uniune pot genera însă situații în care legislația adoptată la nivel central să vizeze numai anumite state din uniune. Într-o astfel de situație se află Anglia care nu are însă un for legislativ propriu, în ciuda statutului majoritar în cadrul uniunii. Deciziile privind probleme acestui stat sunt luate la nivelul Parlamentului fapt care a determinat dispute în ceea ce privește sensul procesului de devoluție (aceste decizii au vizat deseori aspecte care influențează populația din acest stat în condițiile în care unii din membrii Parlamentului care au luat parte la decizii provin din celelalte state ale uniunii).

Relația reprezentantului puterii executive centrale cu administrația locală
În Regatul Unit al Marii Britanii nu există o singură instituție care reprezintă Guvernul Central în relația cu autoritățile locale. Relația între Guvern și administrația locală este una de colaborare în diverse domenii. Miniștrii guvernelor locale au responsabilități în ceea ce privește implementarea legislației locale și naționale precum și monitorizarea politicilor inițiate la acest nivel. Autoritățile sunt independent alese la nivel local, fiind reprezentate de

instituții independente de Guvernul Central. Acesta nu poate interveni direct în activitatea autorităților locale ci doar prin intermediul miniștrilor care pot direcționa sarcinile către administrațiile fiecărui stat.

În relația cu autoritățile locale, cele centrale pot însă oferi sprijin în procesul de furnizare a serviciilor publice către cetățeni și pot exercita funcții de monitorizare a calității acestora, având totodată posibilitatea de a interveni numai atunci când nu sunt furnizate la nivelul de calitate corespunzător. Un palier special de exercitare a puterii executive centrale este dezvoltat la nivelul regiunilor. După cum am arătat, până în 2012 la nivelul regiunilor existau un număr de 6 agenții regionale de dezvoltare al cărui rol era acela de implementa politicile necesare unei dezvoltări economice a regiunilor în conformitate cu politicile inițiate la nivel central. În acest proces erau implicate și autoritățile locale atât la nivel reprezentativ, cât și prin suportul oferit pentru implementarea acestor politici la nivel local. După această dată, agențiile de dezvoltare regionale a fost înlocuite de parteneriatele economice de la nivel local. Controlul financiar, inclusiv cel referitor la modul de desfășurare a achizițiilor publice la nivel local este coordonat de următoarele autorități: Comisia de Control contabil (Accounts Commission) pentru Scoția; Agenția de Audit pentru Țara Galilor, Auditorul Guvernului local în Irlanda. În Anglia, Comisia de Audit a îndeplinit aceste funcții până în 2012, cand serviciul a fost externalizat complet.

În ciuda existenței unei autonomii locale acordate statelor din componentă, Regatul Unit al Marii Britanii rămâne un stat unitar în care autoritatea executivă aparține exclusiv Guvernului Central. Cu toate acestea, profilul administrativ poate fi considerat mai asemănător unui stat unional sau federal, fiecare stat din componentă dezvoltând relații diferite cu autoritatea centrală. Condițiile istorice, poziționarea geopolitică, relațiile tradiționale între centrul administrativ și autoritățile locale formate de-a lungul timpului au creat o serie de cutume administrative specifice care permit centrului administrativ să dezvolte relații de colaborare specifice cu fiecare dintre statele din componentă, fără a afecta caracterul unitar al statului național.

c) Germania

Germania este un stat federal și este format din 16 state (landuri). Fiecare dintre cele 16 state are un for legislativ și executiv propriu. Atât Guvernul Federal Central cât și cele 16 state federale au arii de jurisdicție separate.

În Germania există 4 niveluri politice de reprezentare distincte și independente:

- Nivelul Republicii Federale Germania ca stat național;
- Nivelul celor 16 state federale ca membre, fără suveranitate, ale Republicii Federale, incluse fiind aici administrațiile regionale precum și reprezentanții regiunilor;
- Nivelul districtelor și a orașelor care nu aparțin unui district;
- Nivelul orașelor și al municipalităților.

În ceea ce privește responsabilitățile privind inițierea și implementarea politicilor publice sau furnizarea serviciilor publice există o împărțire distinctă între nivelul federal și cel al statelor federale.

Guvernul Central este responsabil pentru politica externă, politicile europene, apărare, justiție, ocuparea forței de muncă, servicii sociale, taxare, sănătate. Statele federale au atribuții în ceea ce privește politicile de siguranță publică, școli, educația terțiară, guvernarea și administrația locală.

Sistemele administrative de la nivelul statelor federale au atribuții nu numai în ce privește aplicarea legislației inițiate la nivelul fiecărui stat dar și implementarea legislației adoptată la nivel federal. În mod tradițional, principalele atribuții privind legiferarea se află la nivel federal, în timp ce partea administrativă a implementării acestora revine guvernelor statelor federale. De cele mai multe ori, acestea deleagă mai departe sarcinile administrative administrațiilor locale care sunt principalele răspunzătoare de implementarea a aproximativ 75% din legislația inițiată la nivel federal. Administrația federală este foarte diferită de administrația fiecărui stat (land). În primul rând, administrația centrală nu are un reprezentant unic sau o instituție care să unifice funcțiile federale îndeplinite la nivelul statelor ci doar instituții

specializate care funcționează la diferitele niveluri administrative. În al doilea rând, la nivel federal există numai autorități federale fără substructuri administrative de tipul celor existente în statele unitare centralizate (de ex. prefectura în Franța). Exemple de autorități federale sunt Biroul de Presă și Informații al Guvernului Federal, Biroul Federal pentru Statistică, Biroul pentru Invenții, Biroul Federal pentru Mediu Înconjurător etc. În aceeași categorie se numără și instituțiile cu profil tehnic și de cercetare care sunt subordonate diferitelor ministere precum și agențiile care asigură Controlul de Trafic Aerian subordonate Ministerului Transportului. Singurele domenii în care există instituții federale la nivel subnațional sunt: afacerile externe, managementul resurselor de apă (sub coordonarea Ministerului Transporturilor), administrația fiscală precum și departamentele militare, respectiv poliția de frontieră.

Datorită caracterului autonom al statelor, administrația fiecăruia funcționează în paralel cu cea federală (Fig. 1). Cu toate acestea există unele situații în care administrația fiecărui stat și cea federală se suprapun. Aceste situații nu sunt prevăzute de legea Fundamentală. Una dintre ele se referă la implementarea unor acte normative federale, proces în care atât autoritățile de la nivelul statelor, cât și cele federale sunt implicate. O astfel de situație este cea a colectării taxelor.

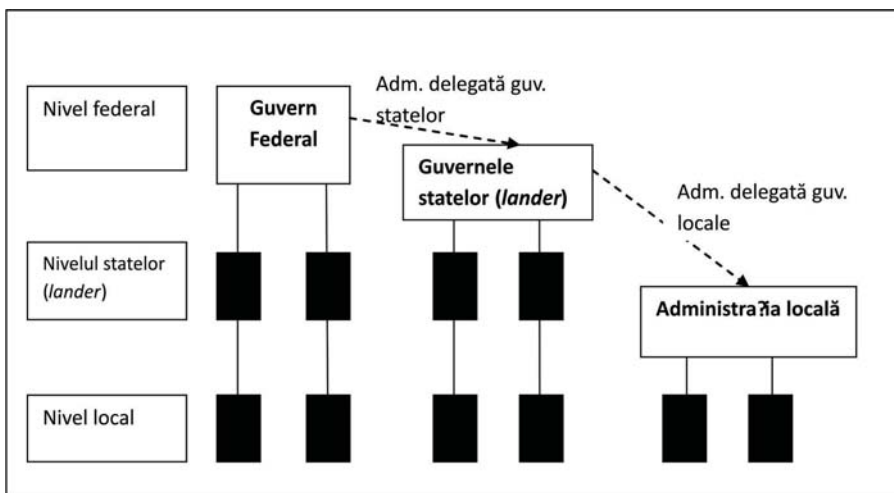


Fig. 1 Structura administrației publice în Republica Federală Germania

In existența unui reprezentant unic al Guvernului Federal la nivelul landurilor reprezintă, după cum am arătat, una dintre caracteristicile sistemului administrativ german . Această situație nu determină un fenomen de "slăbire" a puterii centrale la nivelul statelor ci, dimpotrivă, permite dezvoltarea unei capacități crescute, prin caracterul autonom al statelor din componența, de a asigura un regim de colaborare strâns la nivelul tuturor statelor federale. Modul de funcționare al acestui sistem, supus pe parcursul istoriei la numeroase modificări și ajustări, se caracterizează printr-o uniformizare a procedurilor administrative în vigoare la nivelul tuturor statele, în ciuda dreptului acestora de a-și alege în mod autonom tipul de administrație.

Relația între centrul federal și administrațiile de la nivelul statelor, respectiv de la nivel local este determinată de statutul instituțiilor administrațiilor directe de la nivel federal care își desfășoară activitatea la diferitele niveluri administrative. Aceste instituții au atribuții precise în domenii care intră sub jurisdicția Guvernului Federal (de ex. Biroul pentru Statistică etc.). Implementarea diferitelor politici la nivel subnațional este realizată atât prin delegările reglementate de servicii la nivelul statelor, respectiv la nivelul administrației locale cât și prin intermediul unei colaborări directe între administrația federală și guvernele locale. Acestea din urmă, prin influența pe care o pot exercita la nivel federal, au avut capacitatea de a impune adoptarea unor politici specifice, în a căror implementare au fost implicate ulterior.

d) Finlanda

Finlanda este un stat puternic descentralizat împărțit în următoarele subdiviziuni teritorial-administrative :

- 19 regiuni (fin. maakunta) (înainte de 2011 existau 20 de regiuni);
- 72 de subregiuni (fin. seutukunta);
- 342 de municipalități (fin. kunta);
- Municipalitățile sunt împărțite în orașe (108) și municipalități rurale (234).

Ambele unități administrativ teritoriale au același statut.

În Finlanda există 6 Agenții Administrative de stat Regionale și regiunea Åland (insulă și arhipelag situat în sud-vestul coastei finlandeze) – care au preluat funcțiile instituțiilor ce funcționau la nivelul provinciile existente înainte de 2011;

Administrația publică în Finlanda are trei niveluri: administrația centrală, nivelul intermediar și administrația locală (Fig. 2). Administrația centrală este compusă din aparatul administrativ al Guvernului Central precum și instituțiile desemnate la nivelul intermediar și local pentru furnizarea unor servicii publice.

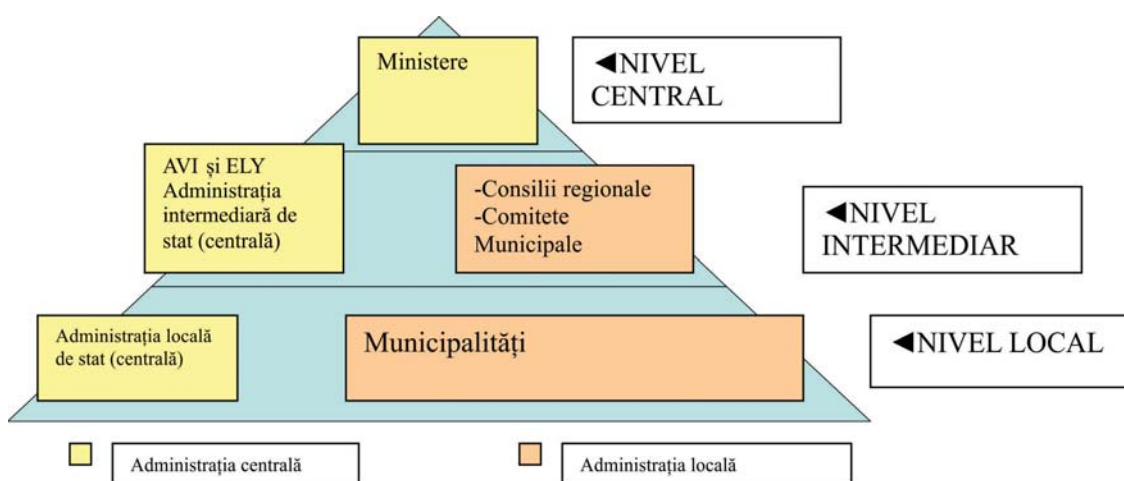


Fig. 2 Sistemul administrației locale în Finlanda

Sursa: Local government system in Finland; The north-south local government co-operation programme the association of finnish local and regional authorities /10.1.2011

Până în anul 2010, poziția de reprezentant al administrației centrale la nivel local era asigurată în Finlanda de un Guvernator pentru fiecare din cele 6 provincii (redate la acest număr în 1995 de la un număr de 12). După această dată, atribuțiile îndeplinite de guvernator au fost transferate administrațiilor de stat regionale.

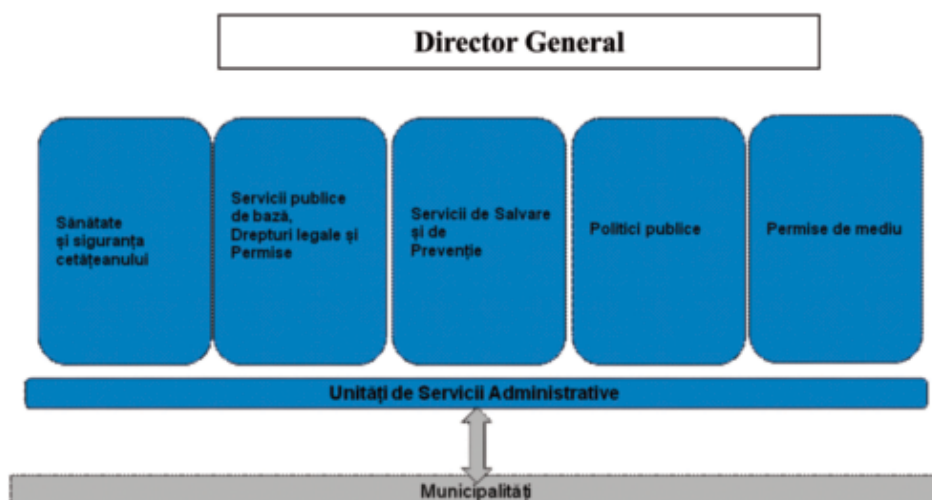
La nivel Intermediar (regional) administrația de stat este reprezentată de cele 6 agenții administrative de stat de dezvoltare regională (AVI). Agențiile sunt instituții intermediare care evaluează modul în care municipalitățile furnizează serviciile sociale și de sănătate, precum și cele de educație și serviciile culturale. Ele sunt responsabile de serviciul de siguranță publică (poliție), judecătorii administrative, permisele de mediu, protecția consumatorului precum și serviciul de stingere a incendiilor (pompierii). La acest nivel funcționează și 15 centre pentru dezvoltare economică, transport și mediul înconjurător (ELY) care promovează antreprenoriatul, mobilitatea pe piața muncii sau activitățile culturale. De asemenea, aceste centre asigură operativitatea serviciilor de transport și promovează politicile de mediu.

La nivel local, Guvernul Central are responsabilități în ceea ce privește poliția locală, procuratura sau evidența populației. În afară de acestea, Asigurările Sociale sunt reprezentate la nivel local prin diferite sucursale care au rolul de a asigura accesul rezidenților la serviciile sociale.

Administrațiile municipale se împart între nivelul intermediar și cel local (la nivelul municipalităților). La nivelul intermediar municipalitățile sunt prezente prin intermediul (Reuniunea Administrațiilor Municipale și Consiliul Regional).

Relația între reprezentantul Guvernului Central și autoritățile centrale
În Finlanda, datorită caracterului descentralizat al administrației, nu există un reprezentant unic al puterii centrale la nivel local. Structura alocării diferitelor servicii către nivelul intermediar administrativ (AVI și ELY) precum și reprezentativitatea administrației locale asigurată la acest nivel înlocuiește necesitatea instituirii unui astfel de reprezentant la nivel local.

Relația între reprezentantul Guvernului Central și autoritățile locale
Relația între stat și municipalități este de așa natură încât statul poate doar delega sarcini către autoritățile locale numai prin intermediul legislației. Orice fel de obligație sau funcție nu poate fi delegată municipalităților decât de către Parlament. Ministerul de Interne nu are putere de decizie în ceea ce privește aspectele de politici publice inițiate la nivel local. Nivelul de finanțare al municipalităților este subiect de negociere între Guvernul Central și municipalități. Asociația Autorităților Locale și Regionale Finlandeze (AFLRA) are rolul de a reprezenta municipalitățile în cadrul acestor negocieri. Organizarea instituției care susține activitatea reprezentantului Guvernului central la nivel local. Datorită profilului administrației publice în Finlanda, nu există o instituție care să îndeplinească funcțiile unui reprezentant unic al Guvernului Central la nivel local. Cu toate că există instituții ale administrației publice centrale care furnizează la nivel local servicii publice specifice acestea nu se află sub coordonarea unei singure instituții cu rol centralizator la nivel local. Cu toate acestea Agențiile Administrative de Stat Regionale îndeplinesc unele din funcțiile unei administrații la nivel regional (intermediar între nivelul central și cel local) coordonate la nivel strategic de instituțiile administrației publice centrale. Mai jos este prezentată structura de organizare a unei astfel de agenții. După cum se poate observa, aceste agenții colaborează la nivel strategic cu municipalitățile, având printre altele rolul de comunicator al politicilor guvernamentale la nivel local.



e) Italia

Statul italian are 20 de regiuni și în jur de 100 de provincii. Pentru fiecare provincie este numit un prefect cu funcție publică care este subordonat direct Guvernului Central. În timp ce numărul regiunilor este în general stabil, numărul provinciilor a variat de-a lungul timpului.

În Italia reprezentantul Guvernului Central într-o provincie este prefectul (în it. prefetto). Instituția pe care o conduce se numește Prefectură (în it. Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo).

Rolul și atribuțiile prefectului

Poziția de prefect datează din perioada anterioară unificării Italiei (1861) fiind întâlnită sub diferite denumiri (de ex. intendente era denumirea echivalentă poziției de prefect în Regatul celor două Sicilii). Existența unei astfel de poziții în administrația statelor italiene datează din perioada ocupării Italiei de către Napoleon (1802). Forma actuală precum și denumirea de prefect datează din anul 1861, din perioada guvernului lui Bettino Riscioi care a extins sistemul administrativ al Regatului Sardiniei la nivelul întregii Italii.

În perioada de început a existenței poziției prefectului, rolul acestuia era mai accentuat în ceea ce privește impunerea autorității Guvernului Central în domenii cum ar fi educația, lucrările publice, sănătate și numirea primarilor și a deputaților provinciei.

În prezent prefectul în Italia este reprezentantul la nivel local al Guvernului Central și are atribuții de reprezentare a acestuia la nivel local. De asemenea, prefectii coordonează chestorii locali (în it. Questore) care au o responsabilitate tehnică/administrativă de a implementa legile referitoare la siguranța publică.

I. Prefectul

1. Rol și atribuții principale

Prefectul are următoarele atribuții:

- Reprezintă Guvernul Central la nivelul unei provincii;
- Este reprezentantul autorității statului în ceea ce privește serviciul de siguranță publică;
- Exerciță toate funcțiile administrației de stat la nivel local, cu excepția celor care nu sunt în mod direct alocate altor instituții;
- Supervizează funcțiile administrative exercitate de stat la nivel local, în corelare cu cele coordonate de autoritățile locale. Coordonarea are loc în mod direct sau prin intermediul Conferinței Extraordinare a conducătorilor instituțiilor guvernamentale;
- Supervizează autoritățile administrative care își desfășoară activitatea în cadrul provinciilor prin adoptarea în cazuri speciale măsurilor corespunzătoare (ordonanțe de urgență);
- Se asigură de buna desfășurare a procesului electoral la nivelul provinciei și coordonează procesul de dizolvare sau suspendare a consiliilor municipale, sau a suspendării administratorilor din instituțiile executive de la acest nivel administrativ;
- Are rol de mediator în conflictele de muncă fiind și garantul furnizării serviciilor publice la nivelul unei provincii;
- Asigură coordonarea serviciului de evidență a populației;
- Asigură coordonarea serviciului pentru amenzi administrative și trafic rutier;

În cazul în care capitala unei provincii este și reședința unei regiuni, prefectul capitalei provinciei îndeplinește și funcțiile specifice acestei poziții la nivel regional. În această poziție prefectul are un dublu rol. Pe de-o parte îndeplinește atribuțiile care îi revin ca prefect al provinciei în care își desfășoară activitatea și, pe de altă parte, se poziționează la nivelul intermediar în relația administrațiilor locale cu administrația de stat.

2. Modalitatea de numire

Prefectul este numit de Primul Ministru la recomandarea Ministerului de Interne ca urmare a procesului de selecție.

3. Modalitatea de selecție

Prefectul este selectat pe baza de concurs din cadrul corpului funcționarilor publici.

Relația între prefect și Guvernul Central

Între prefectul de la nivel regional sau provincial și Guvernul Central (Consiliul de Miniștri) există o relație directă de subordonare prin intermediul Ministerului de Interne. Principiul care fundamentează rolul și atribuțiile acestuia este legat de necesitatea asigurării unei colaborări strânse între administrația centrală și cea locală. La nivel regional prefectul are o serie de atribuții importante în ceea ce privește asigurarea derulării în bune condiții a acestei relații. La nivelul unei regiuni prefectul are următoarele atribuții principale:

- Veghează la respectarea principiului de cooperare loială între stat și o anumită regiune, precum și la buna cooperare între diferite instituții ale statului care funcționează în cadrul unei regiuni. De asemenea, prefectul de la nivel regional se asigură în ceea ce privește respectarea interesului general în inițiativele administrației publice locale prin îmbunătățirea calității serviciilor furnizate către cetățeni precum și prin încurajarea colaborării între stat și administrațiile locale;
- Promovează implementarea acordurilor între autoritățile centrale și cele provinciale și coordonează relațiile între administrația centrală și cea de la nivelul unei regiuni prin informarea și coordonarea la nivel regional a politicilor inițiate de Guvernul Central (Consiliul de Miniștri);
- Este responsabil de modul în care se desfășoară procesul electoral la nivel regional. Stabilește numărul de posturi în cadrul instituțiilor administrației locale și alocarea lor pe diferite departamente.

Prefectul, la nivel regional sau provincial are un rol important în ceea ce privește asigurarea furnizării serviciilor sociale și asigurarea ordinii publice, fiind direct implicat în asigurarea unui climat de colaborare între Guvernul Central și autoritățile locale.

Relația între prefect și autoritățile locale

Relația cu autoritățile locale este una de colaborare. Pe parcursul procesului electoral desfășurat la nivel local prefectul are rolul de a veghea asupra modului corespunzător de desfășurare a acestuia. În cazurile dizolvării adunărilor locale sau a destituirii unor manageri de la nivelul administrației locale, până la alegerea unor noi reprezentanți prefectul are rolul de garanta continuitatea managementului administrației publice de la nivel local pe parcursul perioadei în care reprezentanții locali își vor intra în atribuții. Coordonarea activității administrației locale este realizată în aceste situații prin intermediul unor comisari numiți de prefecti. În aceste situații, prefectul coordonează și serviciile specifice administrației de stat furnizate de administrația publică.

Organizarea instituției prefecturii

1. La nivel diferitelor provincii structura instituției care susține activitatea prefectului are următoarele tipuri de departamente (zone):

Biroul Vice - prefectului și Prefectului;

Zona I – Ordine și siguranță publică;


Zona II – Legătura dintre inițiativele locale și conferințele electorale;

Zona III – Aplicarea disciplinei administrative la nivel local; aspecte legislative, dispute și reprezentare legală;

Zona IV – Drepturile civile, Naționalitatea, Statutul Legal al Străinilor, Imigrația, Dreptul la azil

Zona V – Protecție Civilă și Apărare

Serviciul I – Contabilitate și Management Financiar



2. Spre exemplificare se vor enumera mai jos principalele departamente ale prefecturii din Belluno:

- Biroul de Relații cu Publicul
- Secretariat
- Oficiile Administrative
- Biroul pentru Cetățenie
- Biroul pentru Imigrări
- Biroul Anti-Mafie și pentru Protecția Cetățenilor
- Biroul Poliției Administrative

f) Polonia



Una dintre măsurile adoptate în cadrul ultimei reforme administrativ teritoriale a Poloniei inițiată la 1 ianuarie 1999, a fost de a reduce numărul voievodatelor de la un număr de 49 la 16. Conform actualei organizări administrativ teritoriale, nivelul superior al acestora este reprezentat de regiuni (6) care sunt formate din asocieri de voievodate. În această parte a studiului vor fi analizate în

special voievodatele care corespund nivelului NUTS 2. Acestea sunt împărțite în ținuturi (pl. powiat, echivalentul britanic al "counties"), respectiv comune și municipalități (pl. gminas). Din cele 379 de powiats, 65 au statutul de orașe, comunele și municipalitățile fiind în număr de 2.478. Unele orașe mai mari (Varșovia) au atât statutul de powiats, cât și cel de gminas. Administrația centrală la nivelul unui voievodat este formată din administrația consolidată și cea neconsolidată. Administrația neconsolidată este constituită din instituții reprezentante ale administrației centrale la nivelul voievodatelor și funcționează în domenii restrânse cum ar fi: vama, administrația portuară, institutele de statistică etc. Administrația consolidată este formată din instituția voievodului și instituțiile care furnizează serviciile consolidate la nivelul voievodatelor, instituțiile de inspecție, construcții sau Garda Națională a Pompierilor. Directorii instituțiilor administrației consolidate sunt numiți de voievod, cu excepția directorilor Gărzii Naționale a Pompierilor și șeful poliției care sunt numiți la nivel central cu consultarea voievodului. Unele dintre aceste servicii sunt extinse și la nivelul powiats (ținuturilor) (cum ar fi inspecția în domeniul construcțiilor). În acest caz, responsabilitate furnizării serviciilor revine autorităților administrației publice locale.

Voievodul

1. Voievodul vs. maresalul

La nivelul voievodatelor, autoritatea administrației publice locale este reprezentată de o adunare regională cu rol legislativ (Sejmik) precum și un for executiv ales din această adunare, condus de un mareșal . Puterea executivă la nivel regional este împărțită între mareșal și voievod (pl. voivod) a cărui autoritate decurge din subordonarea sa față de Guvernul Central.

Voievodul controlează acțiunile Mareșalului din punctul de vedere al constituționalității și legalității acestora, precum și în ceea ce privește îndeplinirea responsabilităților delegate de guvernul central nivelului administrativ regional.

Mareșalul are atribuții de Autoritate de management în ceea ce privește gestionarea programelor operaționale regionale. Departamentele din cadrul Instituției Mareșalului sunt responsabile în îndeplinirea diferitelor responsabilități care decurg din statutul de Autoritate de Management.

2. Statut

Voievodul, având statut de funcționar public, este numit de Primul Ministru la recomandarea Ministrului Internelor și Administrației. El este principalul reprezentant al autorității centrale la nivel regional și poate avea unul sau mai mulți adjuncți numiți la recomandarea sa de către Primul Ministru. Pentru a ocupa această poziție este necesar ca acesta să nu facă parte din alte foruri ale autorității locale.

3. Rol și atribuții principale

Din 1999 , voievodatele, prin autoritățile cu rol legislativ precum și corpurile executive corespunzătoare, sunt entități juridice independente și au atribuții în ceea ce privește inițiativele de dezvoltare economică a voievodatelor. La același nivel administrativ, reprezentantul administrației centrale, voievozii, au atribuții în ceea ce privește coordonarea politicilor naționale inițiate la nivel central, precum și controlul funcționării în bune condiții a instituțiilor administrației centrale care funcționează la nivel regional. Răspunderile voievozilor sunt de asemenea legate de implementarea politicilor și furnizarea

la nivelul voievodatelor a serviciilor de siguranță publică și poliție.

Voievodul coordonează toate aspectele administrației publice centrale la nivel regional care nu intră în jurisdicția administrației regionale. Voievodul îndeplinește următoarele roluri:

- Reprezintă Consiliului de Miniștri la nivelul voievodatului;
- Coordonează administrația publică regională consolidată;
- Supervizează activitatea celorlalte instituții ale administrației publice centrale de la nivel regional (voievodatelor), ținuturilor (powiats) precum și a comunelor și municipalităților (gminas);
- Reprezintă autoritatea centrală la nivel local în procedura administrativă;
- Reprezintă Trezoreria de Stat la nivelul unui voievodat.

Principalele atribuții ale voievodului sunt:

- De a coordona la nivel local politicile guvernamentale, inclusiv politicile regionale, cu respectarea condițiilor locale;
- De a controla activitatea instituțiilor administrației publice centrale la nivel local/regional (Poliție, Pompieri, Autoritatea pentru Educație, Serviciul Regional pentru Conservarea Monumentelor Istorice etc.);
- De a asigura condițiile pentru cooperarea între administrația centrală și autoritățile locale în caz de dezastre naturale, catastrofe ecologice, sau atunci când securitatea țării sau a drepturilor cetățenilor sunt puse în pericol;
- Reprezintă Consiliul de Miniștri la ceremoniile naționale precum și pe parcursul vizitelor reprezentanților altor state;
- De a coopera cu reprezentanți ai altor state, organizații guvernamentale sau neguvernamentale internaționale;
- De a superviza activitatea autorităților locale la nivelul regiunii sau la nivel local (powiats și gminas)

În afară de aceste atribuții voievodul are puterea de a avea inițiative de reglementare aplicabile la nivel regional și local, completând în acest fel legislația în vigoare inițiată la nivelul instituțiilor cu atribuții de legiferare de la diferitele niveluri ale administrației locale (voievodat, powiats și gminas).

Activitatea voievodului este supervizată de Ministerul Internelor și Administrației de la nivel central precum și de Primul Ministru. Acesta din urmă poate evalua activitatea voievodului din punctul de vedere al conformității cu politicile

naționale aplicabile la nivel regional și local, respectiv din punctul de vedere al eficienței și eficacității.

4. Modalitatea de numire

Voievodul este numit de Primul Ministru și este reprezentantul regional al guvernului central.

5. Modalitatea de selecție

- Este cetățean polonez;
- Are diplomă de master sau grad profesional echivalent;
- Are experiență de 3 ani în domeniul gestionării resurselor umane;
- Nu are condamnări pentru infracțiuni de natură fiscală;
- Se bucură de toate drepturile civile;

Relația prefectului cu puterea executivă centrală/administrația centrală

În Polonia relația între voievod, ca reprezentantul Guvernului Central la nivel local, și Guvernul Central este, cum am arătat mai sus, de subordonare.

Voievodul este numit de către Primul Ministru la recomandarea Ministrului Internelor și Administrației. Activitatea Voievodului poate fi supusă evaluării de către Consiliul de Miniștrii din punctul de vedere al performanței.

Relația prefectului cu administrația locală

Relația între voievozi și autoritățile locale se desfășoară în limitele reglementărilor legale (Constituția Poloniei, legea reorganizării administrativ teritoriale și actele normative conexe adoptate la 5 iunie 1998) pe mai multe paliere. În continuare sunt prezentate principalele paliere de relaționare între cele două tipuri de autorități care funcționează la nivel regional (voievodate). La nivel regional colaborarea cu autoritățile de la acest nivel se realizează atât cu adunarea regională cu rol legislativ precum și cu consiliul de directori, constituit ca for executiv la acest nivel. În ceea ce privește acesta din urmă, voievodul își împarte funcțiile executive la nivel regional cu mareșalul care este conducătorul consiliului de directori.

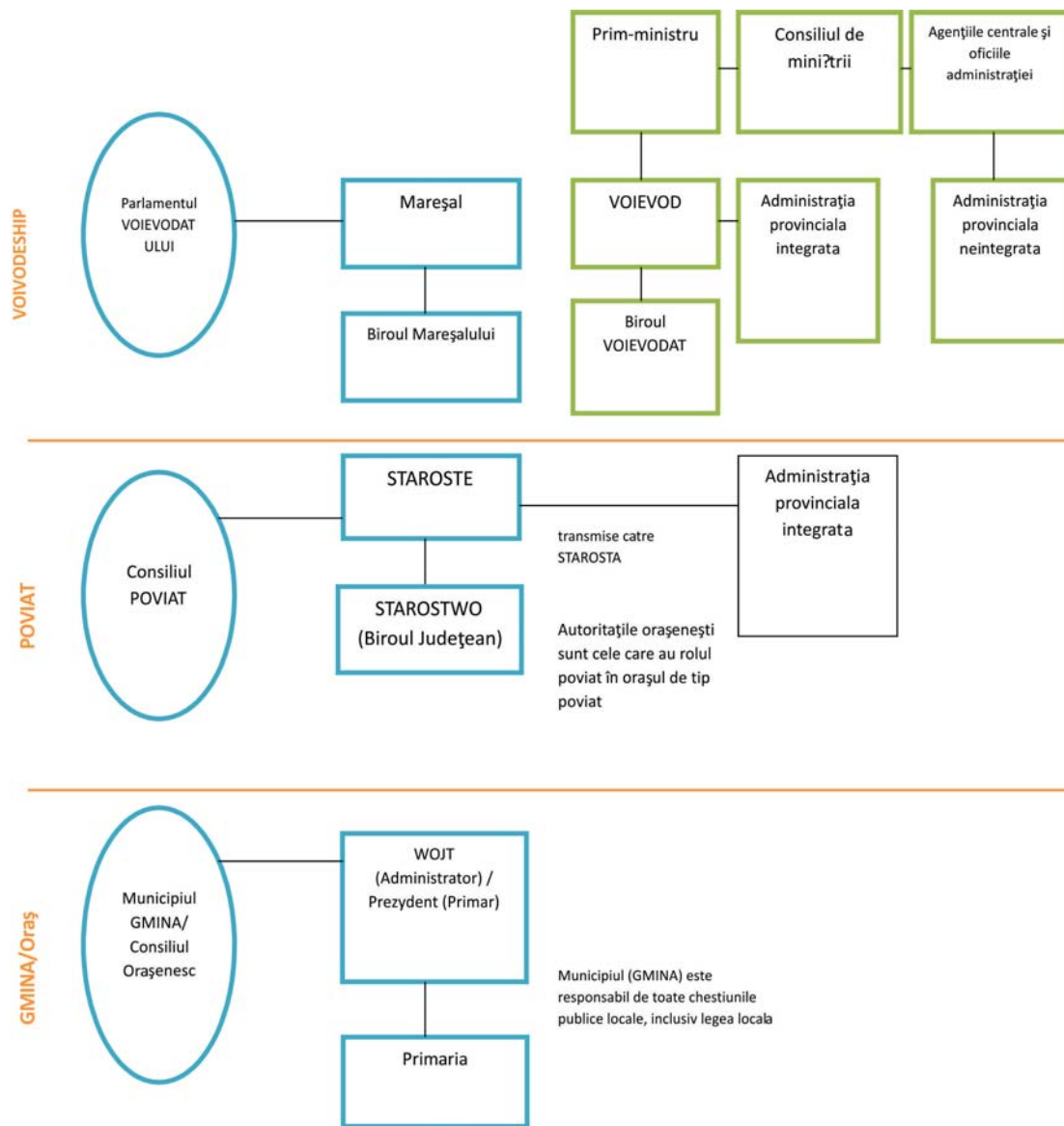


Fig. 3 Structura relațiilor între Guvernul Central și autoritățile locale

Un prim palier pe care se desfășoară relația între voievozi și autoritățile administrației regionale și locale din Polonia este determinat de rolul pe care aceștia îl dețin în activitatea de supervizare a legalității actelor emise de autoritățile regionale și locale. Conform Constituției, voievozii au posibilitatea de a semnala neconformitatea actelor normative emise de aceste autorități în termen de 30 de zile de la adoptare. Până a ajunge în această situație, voievozii pot formula în prealabil obiecții sau comentarii la actele emise de aceste autorități, care, în cazul în care sunt adoptate, pot amenda aceste inițiative. În caz contrar, voievozii pot ataca în contencios administrativ fapte care să conducă la anularea respectivelor inițiative. Constituția formulează o serie de prevederi aplicabile în cazul în care autoritățile publice locale/regionale nu se conformează în mod repetat sugestiilor formulate de voievozi, Primul Ministru având autoritatea în aceste cazuri de a anula respectivele reglementări sau chiar de a dizolva instituțiile emitente de la nivel regional. Din punctul de vedere al eficienței administrative, voievozii sunt informați de filialele regionale ale unor instituții centrale de audit în ceea ce privește performanța administrațiilor regionale sau locale. Ca urmare a recepționării acestor rapoarte, voievozii pot formula recomandări privind îmbunătățirea activității instituțiilor administrației publice locale auditate.

Un alt palier al relației între voievozi și autoritățile locale și regionale se definește prin rolul acestora în gestionarea situațiilor de urgență. În aceste situații, există stipulată necesitatea asigurării unei colaborări strânse între instituțiile centrale care funcționează la nivel local sau regional și autoritățile publice locale corespunzătoare acestor niveluri.

Un al patrulea palier de relaționare între voievozi și autoritățile locale este reprezentat de rolul primilor de a comunica politicile inițiate la nivel central autorităților locale. În această calitate voievozii pot acorda sprijin diferitelor autorități ale administrației locale și regionale pentru ca aceste politici să fie implementate într-un mod eficient.

Cu toate că există condiții pentru asigurarea unei bune colaborări între autoritățile locale și voievozi, ca reprezentanți ai puterii centrale la nivel regional, există totuși o serie de aspecte care conduc la crearea unor disfuncționalități în această relație. Fiind numiți de Primul Ministru, voievozii au un ascendent politic fapt care poate afecta în unele cazuri colaborarea cu autoritățile locale, mai ales în situația în care reprezentanții acestora nu fac parte din același partid ca voievodul. O situație cu efecte la fel de nefavorabile unei bune funcționări a relației între cele două paliere politice de la nivel regional apare atunci când, dimpotrivă, reprezentanții autorităților locale și voievozi fac parte din aceeași familie politică. În această situație există riscul unei monopolizări a intereselor la nivelul celor două tipuri de autoritate cu efecte negative asupra păstrării echilibrului politic necesar unei abordări echitabile a actului guvernării la nivel regional.

Organizarea instituției prefecturii (instituția voievodului)

În Polonia voievodul conduce administrația instituției voievodale al cărei principal rol este de a asigura derularea activităților care intră în atribuțiile voievodului, în calitate de reprezentant al administrației centrale la nivel regional. În continuare va fi realizată o scurtă prezentare a modului în care este organizată administrația voievodală în voievodatul Silesia cu capitala la Katowice .

Administrația instituției voievodale

Atribuții: Coordonarea activității instituțiilor administrației centrale reprezentate la nivel regional; furnizarea de informații către Primul Ministru privind activitatea voievodului; organizarea sărbătorii naționale la nivel regional; oficiul de presă al voievodului, purtătorul de cuvânt al voievodului.

Departamentul pentru Informații Europene și Proiecte transfrontaliere

Atribuții: Organizarea vizitelor Voievodului în țară și peste hotare; Integrare Europeană; cooperare internațională; dezvoltare regională în cadrul proiectelor transfrontaliere.

Cancelaria Directorului General

Atribuții: Organizarea activității Instituției Voievodatului Silesia, coordonarea activității administrației voievodale a structurii organizatorice și a resurselor umane.

Departamentul pentru evidența populației

Atribuții: Gestionarea serviciului evidența populației; serviciul pașapoarte, cetățenie; evidența cetățenilor străini – serviciul vize, premise de rezidență; conservarea siturilor arheologice.

Departamentul Buget-Finanțe

Atribuții: Planificarea bugetului voievodului, contribuții la elaborarea bugetului de stat, gestionarea fondurilor publice.

Departamentul pentru Politici Sociale:

Atribuții: Supervizarea implementării politicilor sociale la nivel regional: ajutorul social, centrele pentru adopție și asistență socială; emiterea permiselor de muncă pentru cetățenii străini; integrarea refugiaților.

Departamentul de Management a Fondurilor Europene

Atribuții: Coordonarea implementării Programelor Operaționale pentru Dezvoltare Regională; evaluarea aplicațiilor pentru subsidii, monitorizarea și execuția proiectelor.

Departamentul Juridic

Atribuții: Supervizarea inițiativelor instituțiilor administrației locale și regionale, furnizarea de consultații juridice voievodului; elaborarea Monitorului Oficial al Voievodatului Silesia.

Departamentul pentru Securitate și Managementul crizelor

Atribuții: Securitatea națională la nivelul voievodatului; apărarea civilă, ordine publică, managementul crizei; executarea sarcinilor care decurg din Serviciile Medicale de Urgență.

Biroul Informații Clasificate

Atribuții: Protecția informațiilor clasificate; securizarea sistemelor de informații utilizate pentru procesarea datelor clasificate în cadrul Administrației Voievodale; furnizarea serviciilor de securitate pentru Instituția voievodală.

Biroul pentru Investiții, Achiziții Publice și Logistică

Atribuții: Recuperarea fondurilor provenite din amenzi acordate cetățenilor; realizarea licitațiilor în interesul Instituției Voievodale; gestionarea bunurilor și proprietăților Instituției.

Departamentul pentru Infrastructură

Atribuții: Gestionarea investițiilor în infrastructură; gestionarea traficului rutier pe teritoriul voievodatului; cooperare și supervizarea în cadrul teritoriului privind dezvoltarea infrastructurii.

Departamentul pentru Supervizarea Sistemului Serviciilor de Sănătate

Atribuții: Coordonarea cercetării în ceea ce privește serviciile de sănătate în cadrul voievodatului; promovarea unui stil de viață sănătos; diverse aspecte legate de restructurarea unităților de furnizare a serviciilor de sănătate.

Departamentul pentru Controlul Proprietății

Atribuții: Controlul asupra managementului proprietăților; gestionarea terenurilor agricole și pădurilor în proprietatea Statului; confirmarea dreptului de despăgubire pentru proprietățile rămase în afara granițelor țării; supervizarea întreprinderilor statului în care voievodatul este finanțator.

Inspectoratul Voievodal pentru Geodezie și Cartografie

Atribuții: Supervizarea activităților de geodezie și cartografiere; asigurarea conformității cu reglementările corespunzătoare în derularea activităților de cartografiere și geodezie.

Departamentul pentru Autoritatea Intermediară de Reglementare

Atribuții: Supervizarea sistemului de executare a Programului Operațional



Regional pentru Voievodatul Silezia pentru anii 2007-2013;

Departamentul de Audit și Control

Atribuții: Derularea auditului intern în cadrul instituției Voievodului; derularea de activități de audit la nivelul voievodatului în limitele impuse de autoritatea Voievodului; Gestionarea registrului de plângeri depuse la sediul Instituției.

În afară de aparatul administrativ corespunzător, Voievodul poate convoca un consiliu consultativ format din:

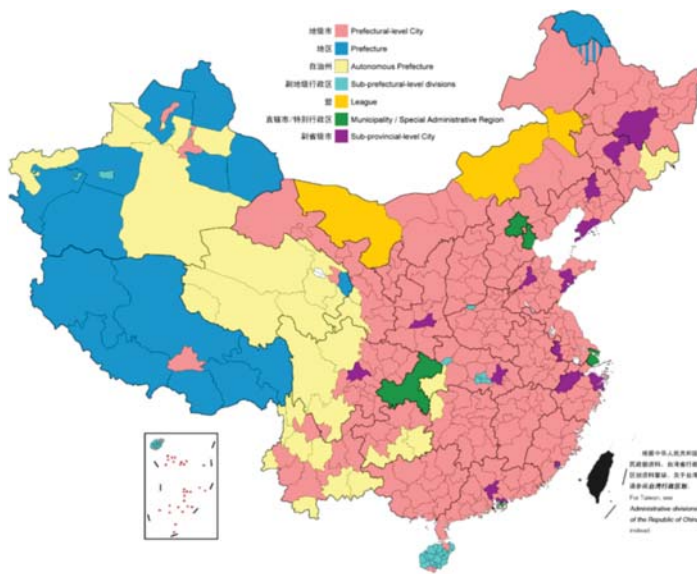
- voievozii adjuncți;
- directorul administrației voievodale;
- Șeful Poliției Voievodale;
- Șeful Voievodal al Gărzii Naționale a Pompierilor;

Alt personal desemnat din cadrul administrației voievodale.

Acest consiliu poate oferi diferite puncte de vedere privind subiecte care pot face obiectul unor decizii și intră în atribuțiile legale ale Voievodului.

3.2. Asia

a) China

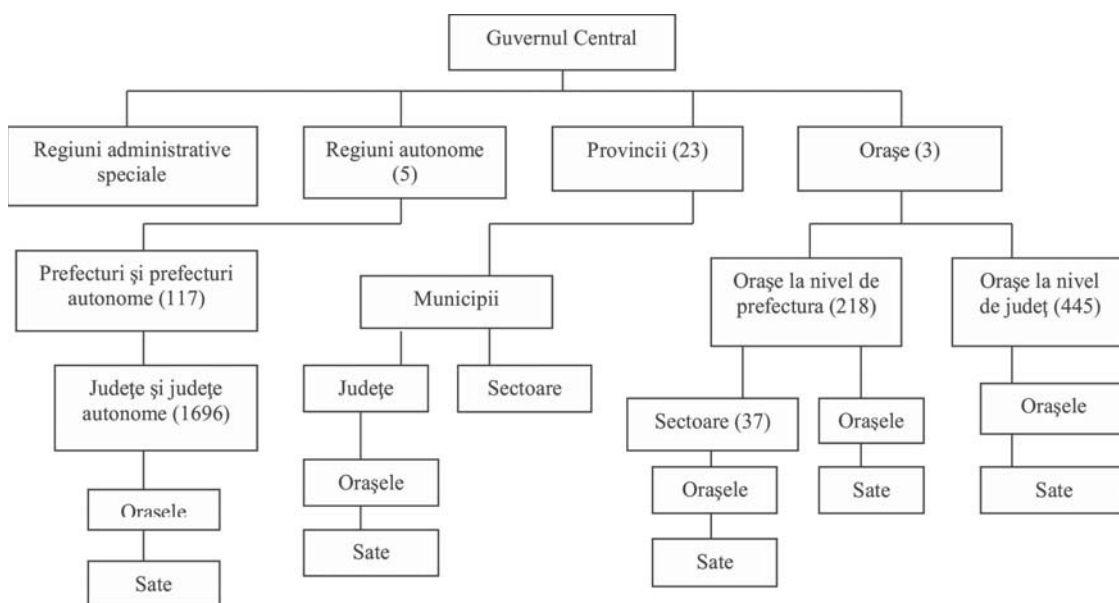


Administrația Chinei este puternic centralizată, existând un raport de subordonare directă între diferitele niveluri ale acesteia. În China administrația publică și împărțirea diferitelor unități administrative este destul de complicată ca urmare a istoriei îndelungate a acestei țări și a diferitelor schimbări

care s-au produs de-a lungul timpului. În China există mai multe astfel de niveluri administrative și tipuri de unități administrative.

În China există un număr de 22 de provincii, 4 municipalități (Beijing, Shanghai, Tianjin și Chongqing), 5 regiuni autonome și 2 regiuni administrative speciale (Hong Kong și Macao). Provinciile și regiunile autonome sunt împărțite în prefecturi, ținuturi, ținuturi autonome și orașe. Ținuturile și ținuturile autonome sunt împărțite în comune, comune etnice și orașe. Municipalitățile, aflate în coordonarea directă a Guvernului Central și orașele mari din provincii și regiunile autonome sunt împărțite în districte și ținuturi. Cele 4 municipalități se află sub directă coordonare a Guvernului Central în timp ce celelalte unități administrative teritoriale (cu excepția regiunilor administrative speciale și a unităților autonome care au posibilitatea de a se autoguverna în limitele impuse de Guvernul Central) au autorități locale care se subordonează direct autorității centrale. Sub nivelul provinciilor există un număr de 50 prefecturi rurale, 283 de

prefecturi la nivel de orașe, 374 orașe la nivel de ținuturi, 852 districte la nivel de ținuturi sub jurisdicția orașelor limitrofe, și 1,636 ținuturi. De asemenea în China există un număr de 662 de orașe (inclusiv cele controlate direct de Guvernul Central), 808 de districte urbane și 43,258 regiuni la nivel de municipalități.



Structura relațiilor între Guvernul Central celelalte autorități locale
 Sursa: A Comparative Study <http://www.unescap.org>, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

Conform Constituției Chinei, guvernul local al poporului constituie reprezentantul la nivel local al puterii de stat la diferite niveluri (art. 105). Conducătorii guvernelor locale sunt reprezentanții puterii centrale la nivel local. Aceștia, în funcție de nivelul administrativ, sunt guvernatori, primari și conducători de regiuni, districte, orașe și municipii.

Datorită caracterului puternic centralizat al administrației în China nu există o poziție similară ca atribuții și rol celei a prefectului din sistemele administrative occidentale. Ceea ce în sistemul administrativ chinez se numește prefectură este de fapt o unitate administrativă distinctă inferioară provinciilor. Sistemul ierarhic administrativ, în condițiile existenței unui singur partid, subordonează

guvernele provinciale Guvernului Central. La rândul lor provinciile au în subordine organele executive de la nivelurile administrative inferioare (ținuturi, municipalități, prefecturi).

La nivelul unei provincii de pildă (cele care nu sunt regiuni autonome sau cu regim special sau municipalitățile sub coordonarea directă a Guvernului Central) există un sistem dual de exercitare a puterii executive. Pe de-o parte, guvernatorii provinciilor care sunt subordonați Guvernului Central (Consiliul de Stat) și, pe de altă parte, secretarii de partid (Secretarul Comitetului Provincial al Partidului Comunist Chinez). Guvernatorii fac parte din sistemul administrativ în timp ce secretarii de partid fac parte din aparatul birocratic al partidului. Aceștia sunt numiți la nivel central și au o putere mai mare la nivelul provinciei decât guvernatorii, având rolul de a veghea la păstrarea liniei politice a partidului în diferitele domenii de activitate la nivelul unei provincii. Datorită sistemului centralizat de partid și a specificului raporturilor politice de la nivel provincial, secretarii de partid au de cele mai multe ori o influență considerabilă asupra acțiunilor și deciziilor guvernatorilor provinciali.

Guvernatorii provinciilor și a regiunilor autonome precum și primarii municipiilor controlate direct de Guvernul Central (Consiliul de Stat) sunt numiți de Guvernul Central după aprobarea Congresului Național al Poporului. Regiunile administrative speciale, Hong Kong și Macao, se bucură de o relativă autonomie având guverne alese, sisteme legislative și legi constituționale separate. Controlul Guvernului Central se exercită în aceste regiuni doar în domeniile afacerilor externe și siguranța națională, guvernatorii fiind selectați individual de Guvernul Central.

Conducătorii instituțiilor cu rol executiv de la celelalte niveluri administrative sunt majoritatea numiți de Guvernul Central, fiind direct subordonați instituțiilor executive de la nivelul administrativ imediat superior.

Relația reprezentantului puterii executive centrale cu administrația centrală

Relația între reprezentantul guvernului local și guvernul central, respectiv secretarul de partid și Guvernul Central este una de directă subordonare. Relația între reprezentantul puterii centrale la nivel local și administrația centrală poate fi descrisă în termenii unei organizări administrative speciale cum este cea a Chinei. În contextul sistemului politic chinez însăși noțiunea de reprezentant al puterii centrale la nivel local are sensuri diferite față de sensul pe care îl poate avea în diferitele sisteme administrative din statele democratice occidentale.

În sens occidental, existența unui reprezentant al puterii centrale la nivel local presupune un anumit grad de autonomie sau de capacitate a guvernelor locale de la diferite niveluri administrative de a se autoguverna sau de a avea posibilitatea de a iniția diferite tipuri de politici care să prevaleze față de deciziile luate la nivelul central. În cazul Chinei însă administrația publică este puternic centralizată iar omniprezența partidului comunist la toate nivelurile decizionale determină formarea unor relații stricte de subordonare între centrul administrativ și instituțiile cu rol de decizie de la nivel local. Pentru scopul acestui studiu, s-a considerat poziția de reprezentant al puterii centrale la nivel local ca fiind constituită din conducerea duală a guvernatorului provincial și a secretarului de partid .

După cum am arătat în primul capitol al acestui studiu, sistemul administrativ în China este puternic centralizat, instituțiile cu rol executiv de la fiecare nivel administrativ fiind direct subordonate celor de la nivelul imediat superior, respectiv puterii executive centrale exercitate de Consiliul de Stat. Astfel, guvernele provinciale conduc guvernele municipiilor, guvernele ținuturilor conduc guvernele comunelor și satelor. În afară de această autoritate administrativă, Partidul Comunist Chinez se constituie ca fiind autoritatea supremă în stat, această poziție fiind regăsită sub formă instituționalizată la toate nivelurile administrației.

Același tip de raporturi de subordonare se stabilesc și între diferiți reprezentanți a puterii locale respectiv centrale. Guvernatorii provinciilor de exemplu, deși sunt aleși de congresele poporului de la nivelul administrativ corespunzător, se află în relație de subordonare față de guvernul central. Aceștia răspund nu numai pentru implementarea politicilor inițiate de congresele poporului de la nivelul administrativ corespunzător dar au dreptul de a implementa politicile inițiate la nivel central. Ei sunt obligați să se supună controalelor sau auditului desfășurat de reprezentanți ai autorității centrale.

Principalele domenii care fac obiectul deciziilor la nivel central a căror aplicare este obligatorie la nivel local cuprind: stabilitatea politică și socială, aspectele socio-economice de importanță la nivel național, tehnologie de importanță națională, rețeaua națională de infrastructură, instituțiile de cercetare și principalele universități, Domeniile care fac obiectul implicării atât a guvernelor locale cât și a celui central sunt: finanțe (sistemul de taxare), economie și comerț, legislație, educație, cultură, tehnologie, sport, ocuparea forței de muncă, politici sociale și de personal. În ultimii ani, ca urmare a politicii de deschidere inițiată la nivel central, guvernele locale pot exercita o influență considerabilă asupra politicilor inițiate la nivel central.

Pe de altă parte, controlul respectării liniei politicilor partidului este exercitat, după cum am menționat și în capitolul precedent, de secretarul partidului desemnat de organele centrale ale partidului pentru a îndeplini această funcție la nivel local. Acesta poate lua decizii cu privire la politicile derulate la nivel local în diferite probleme specifice nivelului administrativ corespunzător.

Relația între reprezentantul puterii executive centrale și administrația locală

În ceea ce privește acest tip de relație în China nu există, după cum am arătat, o relație formalizată între reprezentantul Puterii Executive Centrale și administrația locală datorită caracterului special al organizării sistemului administrativ chinez. Poziția formală de reprezentant al Guvernului Central poate fi deopotrivă ocupată, în cazul provinciilor, atât de guvernator (care însă este și ales de Congresul poporului de la nivelul administrativ corespunzător),

dar și de secretarul de partid care este reprezentantul puterii politice la nivel local.

Organizarea instituției suport a reprezentantului Guvernului Central la nivel local

Chiar dacă nu există o instituție care să îndeplinească în mod formal atribuțiile unei autorități centrale care funcționează la nivel local la fel cum în alte state occidentale există prefecturile sau instituția guvernatorului, în China toate aspectele legate de gestionarea diferitelor domenii la nivelul unei provincii sunt gestionate după cum am arătat de un guvern provincial. Administrația provincială prin subordonarea directă față de Consiliul de Stat controlat în totalitate de Partidul Comunist, poate fi asociată cu autoritatea care implementează politicile de la nivel central, fiind în același timp și receptorul inițiativelor de la nivelul provinciilor. În continuare va fi prezentat un exemplu de organizare a unui guvern local pentru a reliefa multitudinea de domenii în care guvernul provincial poate lua decizii la nivel local, în conformitate cu direcțiile stabilite la nivel central.

Guvernul Provincial – Adunarea Generală a Poporului la Nivel Provincial

Biroul General

Departamentul pentru Administrație Civilă

Departamentul de Finanțe

Departamentul Apărării Publice

Departamentul de Siguranță

Departamentul Legislativ

Departamentul de Educație

Departament Radio și Televiziune

Departamentul pentru Sănătate

Departamentul Teritorial

Comitetul de Planificare

Comitetul Economic

Comitetul pentru Agricultură
Comitetul pentru Comerț Exterior
Comitetul de Execuție
Comitetul pentru Știință și Tehnologie
Comitetul pentru Sport
Comitetul pentru Probleme Naționale
Biroul pentru Problemele privind Cetățenii care locuiesc în străinătate
Departamentul pentru Personal
Departamentul de Muncă
Biroul de Statistică
Biroul pentru Plăți
Departamentul de Audit
Biroul pentru Produse Acvatice
Departamentul pentru Învățământul Superior
Biroul de Știri și Publicații
Biroul pentru Management Industrial și Comercial
Biroul pentru Managementul Industriei Rurale
Departamentul pentru Supraveghere
Departamentul pentru Transporturi
Departamentul pentru Industria Chimică și Petrochimică
Departamentul pentru Industria Ușoară Principală
Departamentul pentru Industria Ușoară Secundară
Departamentul pentru Agricultură
Departamentul pentru Silvicultură
Departamentul pentru Controlul și Protecția Apelor și Energie
Birourile Administrative (mai multe)



b) Japonia

Japan Prefectures Map

1. Hokkaido	17. Ishikawa	33. Okayama
2. Aomori	18. Fukui	34. Hiroshima
3. Iwate	19. Yamanashi	35. Yamaguchi
4. Miyagi	20. Nagano	36. Tokushima
5. Akita	21. Gifu	37. Kagawa
6. Yamagata	22. Shizuoka	38. Ehime
7. Fukushima	23. Aichi	39. Kochi
8. Ibaraki	24. Mie	40. Fukuoka
9. Tochigi	25. Shiga	41. Saga
10. Gunma	26. Kyoto	42. Nagasaki
11. Saitama	27. Osaka	43. Kumamoto
12. Chiba	28. Hyogo	44. Ōita
13. Tokyo	29. Nara	45. Miyazaki
14. Kanagawa	30. Wakayama	46. Kagoshima
15. Niigata	31. Tottori	47. Okinawa
16. Toyama	32. Shimane	



Copyright © Travel Friend, ZenTech

Sistemul administrativ din Japonia îmbină tradiția cu unele aspecte care caracterizează profilul administrațiilor occidentale (în special Statele Unite). În Japonia există un număr de 47 de prefecturi care corespund primului nivel subnațional al sistemului administrativ teritorial. Prefecturile au preluat

caracteristicile provinciilor istorice începând cu anul 1870 . O modificare substanțială a sistemului administrativ în Japonia s-a realizat în 1947, odată cu implementarea unor măsuri de descentralizare a modului de organizare administrativ teritorială a statului. Conducătorul executiv al fiecărei prefecturi este ales direct în poziția de guvernator (知事 chiji). Ordonanțele precum și proiectul de buget sunt aprobate de parlamente locale (議会 gikai) unicamerale ai căror membrii sunt aleși pentru o perioadă de 4 ani.

Conform constituției, fiecare prefectură este împărțită în municipii (市 shi), districte (郡 gun). Fiecare district este în continuare împărțit în comune (町 chō/machi) și sate (村 son/mura). La nivelul prefecturilor se constituie agenții separate care îndeplinesc funcțiile administrației prefecturale. De exemplu, la nivelul capitalei Tokyo care are statutul administrativ atât al unei prefecturi cât și al unui municipiu, funcționează astfel de agenții.

Până în momentul inițierii reformei administrative, instituția prefecturii avea un rol de reprezentare a Guvernului Central la nivel local. Guvernului central delega responsabilități autorităților locale în ceea ce privește furnizarea unor servicii, prefectura fiind reprezentantul guvernului în teritoriu. Acest cadru de

relaționare între centrul administrativ și administrațiile locale a fost abolit o dată cu Legea Autonomiei locale conform căreia rolul prefecturilor precum și gradul de implicare a guvernului central la nivel local se modifică substanțial. Conform noii legislații, toate serviciile care până atunci fuseseră delegate de Guvernul Central administrațiilor locale sunt alocate acestora din urmă, fără ca administrația centrală să mai poată decide, prin intermediul unui reprezentant local asupra modului în care urmează să fie guvernată o anumită unitatea administrativ teritorială.

Conform noii legislații, rolul guvernatorului se modifică substanțial. Astfel acesta este, după cum am menționat, ales de adunările locale. Guvernul central nu mai are atribuții decât în ceea ce privește politica externă sau proiectele de anvergură națională care nu pot fi gestionate la nivel regional. Această nouă orientare a relațiilor dintre centrul administrativ și autoritățile locale a facilitat creșterea autonomiei comunităților locale și a posibilității acordată acestora de a se autoguverna fără implicarea directă a Guvernului Central.

În ceea ce privește serviciile publice furnizate la nivel local acestea sunt împărțite în două categorii:

- O primă categorie este reprezentată de acele servicii care în mod tradițional, inclusiv în perioada în care influența Guvernului Central era exercitată la nivel local prin intermediul prefecturilor, erau furnizate de acestea. Aceste servicii corespund "funcției de autonomie locală"
- O a doua categorie este reprezentată de acele servicii care anterior erau furnizate de agențiile guvernamentale la nivel local. Odată cu noua lege privind autonomia locală acestea au fost încredințate autorităților locale. Acestea corespund îndeplinirii "funcțiilor statutare încredințate". Chiar dacă acestea sunt în noua viziune furnizată de autoritățile locale, există în continuare o răspundere pe care Guvernul Central o are în ceea ce privește furnizarea lor. Aceste servicii sunt cele referitoare la emiterea de pașapoarte, gestionarea infrastructurii naționale, statistica de la nivel național.

Rolul și atribuțiile unui Conducător executiv (Guvernator)

În calitate de conducători executivi (chief executive officer) ai unui guvern local, guvernatorul unei prefecturi sau primarul unei municipalități este ales pentru o perioadă de 4 ani (cf. art. 139 din Constituția Japoniei). Guvernatorul nu poate face parte din adunările legislative locale sau la nivel național. De asemenea nu se pot afla în relații contractuale cu guvernele locale pe care le reprezintă. Guvernatorul poate numi vice guvernatori la nivelul unei prefecturi. Aceștia pot prelua o parte din atribuțiile guvernatorilor în ceea ce privește derularea politicilor publice la nivel local.

Conform Constituției Japoniei, rolul unui conducător executiv al unei unități administrativ teritoriale cuprinde următoarele prerogative:

- autoritatea de reprezentare a guvernului local (art. 147);
- de a coordona și executa politicile dezvoltate de guvernul local (art. 148);
- de a asigura coordonarea instituțiilor cu rol executiv de la nivel local (art. 180);
- de a emite reglementări (art. 15);
- de a numi și de a elibera din funcții personalul angajat în cadrul unei prefecturi (art. 154);
- de a implementa modificări organizaționale la nivelul unei prefecturi (art. 158);
- de a coordona alte organizații publice (art. 157);
- de a asigura comunicarea și coordonarea politicilor municipalităților (sub aspectul formulării de recomandări privind organizarea internă a managementului și operațiunilor)

Relația Guvernatorului cu administrația centrală

Relația între prefectură și, implicit, guvernator și Guvernul Central este de colaborare și nu de subordonare. În cazul în care intervenția Guvernului este necesară în aria acestuia de jurisdicție atunci agențiile guvernamentale pot coordona punctual departamente din cadrul prefecturii. În cazurile în care agențiile guvernamentale își depășesc atribuțiile în ceea ce privește gradul de intervenție la nivel local există posibilitatea autorității locale în cauză de a reclama acest lucru în cadrul Comitetului Național pentru Soluționarea Disputelor de la Nivel Local. Acest for înființat la nivelul Ministerului Afacerilor

Interne și Comunicațiilor are rolul de a oferi un cadru de negociere și comunicare între autoritățile locale și cele centrale în cazul în care acestea din urmă își depășesc atribuțiile.

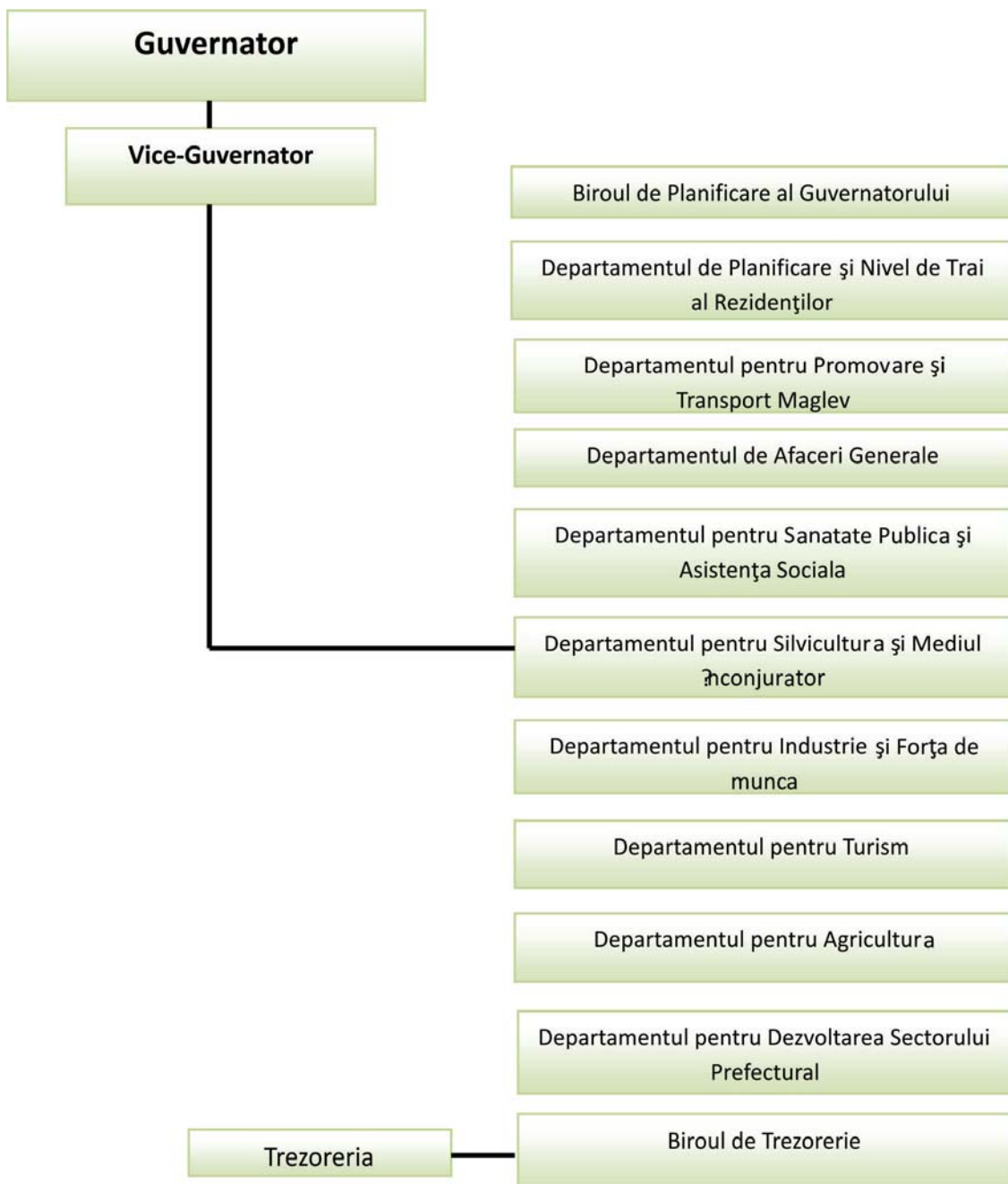
Relația Guvernatorului cu administrația locală

Prefecturile și municipalitățile sunt entități mutual independente, fără a exista o relație de subordonarea între ele. Funcțiile celor tipuri de autorități sunt diferențiate, astfel încât în timp ce prefecturile desemnează arii mai întinse cuprinzând municipalitățile, municipalitățile constituie unitățile administrative de bază, fiind mai apropiate de nevoile curente ale cetățenilor. Autoritățile prefectorale pot oferi instituțiilor administrative ale municipalităților consiliere în ceea ce privește implementarea unor politici sau în probleme legate de administrație.

Organizarea instituției prefecturii

Spre exemplificare, alături este prezentată structura organizatorică a unei prefecturi.





c) India



India este împărțită în mai multe state. Fiecare stat are un for legislativ reprezentat de Adunarea legislativă (Vidhan Sabha) (în statele cu sistem unicameral) și/sau de un Consiliul Legislativ (Vidhan Parishad) (în statele cu un sistem bicameral). Fiecare stat are un for executiv reprezentat de Consiliul de Miniștrii. Fiecare stat este condus de un Governor sau de un Governor adjunct (lieutenant governor) care

are atribuții similare cu cele ale Președintelui la nivelul întregii Indii, fiind reprezentantul puterii executive la nivelul unui stat. Governatori adjuncți există numai în uniunile teritoriale care sunt direct administrate de puterea administrativă centrală – (în India există 7 uniuni teritoriale, una dintre ele fiind uniunea teritorială din jurul capitalei Delhi). În cadrul acestui studiu va fi analizată poziția guvernatorului în statele Indiei care nu sunt uniuni teritoriale. În aceste state activitatea Guvernatorului se desfășoară în condițiile existenței unei influențe locale exercitate de forurile legislative reprezentate de Adunările sau/și Consiliile Legislative.

Pentru a putea ocupa o funcție de guvernator candidații trebuie să fi împlinit vârsta de 35 de ani, să fie cetățeni ai Indiei, să nu fie membrii a unei camere legislative din cadrul unui stat sau membri ai Parlamentului. De asemenea, printre condiții se numără și aceea de a nu avea funcții în companii private de profit. În general, Guvernatorul este numit pentru o perioadă de 5 ani și poate

ocupa această funcție până la o altă alegere realizată de Președinte. Acesta poate destitui Guvernatorul și înainte de terminarea celor 5 ani. Un singur guvernator poate fi numit pentru unul sau mai multe state în același timp. În statele în care funcționează foruri legislative, Guvernatorul are un rol dual. Pe de-o parte este președintele unui stat și pe de altă parte reprezentantul guvernului central în teritoriu.

Rolul Guvernatorului este definit în funcție de tipurile de puteri pe care le deține:

- Puteri executive – prin prerogativele de investire sau destituire din funcție a unor funcționari.
 - Puterea executivă a unui stat este deținută de guvernator și este exercitată direct sau prin intermediul miniștrilor subordonați, conform prevederilor Constituției Indiei (art. 154);
 - Guvernatorul numește miniștrii precum și primul ministru – în ciuda acestei prerogative care ar putea permite exercitarea unei influențe directe asupra deciziilor executivului unui stat, adevărata putere executivă este deținută de consiliul de miniștri, guvernatorul neavând decât un rol consultativ în privința deciziilor luate în diferite domenii de politici publice;
 - Guvernatorul este desemnat de Președintele Indiei (art. 155) – desemnarea de către Președintele a Guvernatorului este una dintre sursele dualității poziției Guvernatorului – voi oferi mai jos detalii despre caracteristicile acestei dualități;
 - Guvernatorul numește Avocatul General al Statului;
 - Guvernatorul poate trimite mesaje Adunării Legislative a unui stat;
 - Toate acțiunile cu caracter executiv pot fi luate în numele Guvernatorului;
 - Guvernatorul trimite estimări financiare Camerei/lor legislative în ceea ce privește bugetul pentru anul care urmează;
 - Împrumuturile nu pot fi solicitate de Consiliul de Miniștrii decât cu acordul prealabil al Guvernatorului;
- Puteri legislative - legate de elaborarea și emiterea de legi și reglementări legate de legislatura unui stat (Vidhan Sabha sau Vidhan Parishad);
 - Guvernatorul poate dizolva Adunarea Legislativă când dorește – acest lucru nu se întâmplă în realitate decât atunci când Consiliul de Miniștri în funcție nu

întrunește majoritatea politică în camera/ele legislative ale unui stat. În acest caz Guvernatorul are puterea de a investi un consiliu de miniștri ales în funcție de propriile preferințe;

- Guvernatorul este consultat în ceea ce privește desemnarea Judecătorilor Înaltei Curți de către Președintele țării;
- Puteri discreționare - exercitate în situațiile prevăzute de Constituția Indiei.
- Guvernatorul poate emite ordonanțe (art. 213) atunci când Adunarea legislativă nu se află în sesiune sau nu se poate întruni, Guvernatorul are puterea de a emite ordonanțe care, în anumite condiții, rămân în vigoare până la întrunirea forului/urilor legislative;

Relația Guvernatorului cu administrația centrală

Conform Constituției, Guvernatorul unui stat este numit de Președinte la sugestia Consiliului de Miniștri. Există așadar o relație de subordonare între guvernul central și administrația fiecărui stat, Guvernatorul având atribuții similare cu ale Președintelui la nivel național. În ciuda acestei relații de subordonare precum și a posibilității de a-l demite deținute de Președinte, poziția Guvernatorului este una specială, acesta având posibilitatea uneori de a rămâne în funcție și în cazul unei schimbări a Guvernului Central. Această situație de datorează rolului pe care Constituția îl acordă Guvernatorului, chiar dacă în cuprinsul acesteia nu este descris mecanismul de numire a Guvernatorului. Comisiile Sarkaria și Punchhi au formulat o serie de recomandări privind modalitatea de selectare a acestuia. Conform acestora Președintele poate numi Guvernatorul după consultări prealabile cu Prim Ministrul unui stat. Această recomandare dovedește influența pe care un guvern local o poate avea asupra deciziei de numire a guvernatorului. Criteriile de selecție a Guvernatorului sunt, la recomandarea celor două comisii următoarele:

- Candidatul trebuie să fie o personalitate marcantă care s-a remarcat prin realizările sale pe plan profesional;
- Candidatul trebuie să fie din afara statului al cărui Guvernator urmează să fie;
- Candidatul nu trebuie să fi făcut politică în statul respectiv;
- Candidatul trebuie să nu fi făcut politică în general, cel puțin nu în trecutul apropiat.

Aceste condiții, deși nu sunt explicit stipulate în nici un act normativ sau procedură specifică, oferă unele indicii cu privire la rolul de mediere pe care Guvernatorul ar trebui să îl aibă în relația cu celelalte autorități de la nivelul statului. Neutralitatea față de diferitele formațiuni politice active pe scena politică a unui stat este un garant al obiectivității și imparțialității de care acesta trebuie să dea dovadă pe parcursul exercitării mandatului. Natura prerogativelor Guvernatorului în raport cu autoritatea centrală respectiv locală, dovedesc mai mult decât în alte state europene, existența unui interes crescut pentru menținerea coeziunii statelor care formează India și a caracterului unitar al acesteia.

După cum am arătat, perioada de ocupare a funcției de guvernator este de 5 ani. Președintele are puterea ca în orice moment pe parcursul acestor 5 ani să dispună demiterea Guvernatorului. Această prevedere nu constituie însă o regulă respectată cu strictețe, în realitate situația fiind puțin diferită. În vederea menținerii stabilității la nivelul unui stat, există tendința de a proteja poziția Guvernatorului de exercitarea discreționară a puterii Președintelui și dincolo de termenul de 5 ani. În ultimii ani au existat unele dispute în ceea ce privește această prerogativă a Președintelui. Principalul argument care pledează pentru restrângerea puterii Președintelui în ceea ce privește demiterea Guvernatorului este legată de necesitatea menținerii unei stabilități politice la nivelul unui stat. Acest argument este în opoziție cu prerogativa Guvernatorului legată de implementarea politicilor inițiate la nivel central ceea ce induce ideea existenței unei compatibilități în ceea ce privește orientarea politică a guvernatorului și cea a partidului aflat la putere. De aceea, o dată cu schimbarea puterii centrale, de cele mai multe ori este urmată și de o schimbare a celor care ocupă posturile de guvernatori .

În ciuda acestor dispute Guvernatorul rămâne un factor important în menținerea unei conexiuni permanente între administrația centrală și cea de la nivelul unui stat, poziția lui duală fiind un element definitoriu al tipului cvasi federal al organizării administrative a Indiei.

Relația Guvernatorului cu administrația locală

Constituția Indiei prevede trei liste distincte de domenii în care pot fi emise reglementări de nivelul central respectiv cel local. O primă listă se referă la domeniile asupra cărora autoritățile centrale au prerogative în emiterea de legi. O a doua listă se referă la acele domenii care intră în jurisdicția autorităților unui stat, iar a treia listă se referă la reglementările a căror inițiere este în jurisdicția atât a puterii centrale cât și locale.

Guvernatorul este șeful unui stat, în timp ce puterea reală executivă este deținută de Primul Ministru al statului și de Consiliul de Miniștri. Guvernatorul poate emite legi și ordonanțe în domeniile specificate în a doua și a treia listă din Constituție. Deși formal există o relație de subordonare, raporturile între Guvernator și membrii Consiliului de miniștri se caracterizează ca fiind mai degrabă de colaborare, guvernatorul acționând de obicei în urma consultărilor cu Primul Ministru al statului sau cu membrii consiliului. Chiar și atunci când există cazul pentru exercitarea puterilor discreționare ale Guvernatorului la nivelul unui stat, acest fapt se realizează fără prea mare disonanță în raport cu poziția executivului statului.

Organizarea instituției care susține activitatea Guvernatorului

Guvernatorul ocupă poziția echivalentă Președintelui la nivel național. Instituția cu rol executiv este reprezentată de guvernul local condus de un Prim ministru. Între primul ministru, ales local din adunarea legislativă și Guvernatorul ales la nivel central există o relație de colaborare. Prim ministrul este de fapt cel care conduce aparatul executiv al guvernului local. Guvernul are în acest sistem administrativ un rol de leadership. Organizația care susține activitatea guvernatorului este reprezentată de guvernul local condus de Primul ministru. Această instituție cuprinde departamente specializate în diferite domenii de politici publice cum ar fi: educație, sănătate sau alte domenii specifice statului respectiv.



		Tipul de sistem administrativ	Denumirea funcției	Tipul funcției (funcție publică/contractuală/demnitate publică)	Modalitatea de numire (cine îl numește – Guvern, președinte, Minister, etc)
Europa	Franța	Sistem unitar centralizat	Prefect	Funcție publică	Primul ministru la recomandarea Ministrului de Interne
	Italia	Sistem unitar centralizat	Prefect	Funcție publică	Primul Ministru la recomandarea Ministrului de Interne
	Germania	Sistem federal	-	-	-
	Marea Britanie	Sistem unitar (unional)	-	-	-
	Finlanda	Sistem unitar descentralizat	-	-	-
	Polonia	Sistem unitar centralizat	Prefect	Funcție publică	Primul Ministru la recomandarea Ministrului Internelor și Administrației
Asia	India	Sistem semi-federal	Guvernator	Demnitate publică	Președintele cu recomandarea cu valoare consultativă a Primului Ministru al statului.
	China	Sistem unitar puternic centralizat	Guvernator	Demnitate publică	Ales la nivelul administrativ corespunzător. Funcție dublată de secretarul de partid.
	Japonia	Sistem unitar	Guvernator	Funcție publică	Ales

4. Concluzii

Datele prezentate relevă existența unei varietăți de contexte administrative de la nivelul statelor analizate în care se manifestă relația între centrul administrativ și autoritățile administrației publice locale se regăsește în statutul reprezentantului administrației centrale la nivel local. Modul în care se manifestă variabilele folosite ca instrument al cercetării arată faptul că această relație este influențată de o serie de factori care impun o abordare comparativă nuanțată. Acești factori includ elemente ale tradiției culturii administrative și politice, traseul de reforme inițiat, procesul de încercare și eroare prin care diferitele sisteme au trecut de-a lungul timpului. Cadrul instituțional în care se poziționează reprezentantul Puterii Executive Centrale la nivel local nu este așadar doar rezultatul adoptării unor modele prestabilite dar mai ales al unor frământări interne care au generat formarea unor relații de un caracter specific.

În Europa aceste diferențe se estompează sub auspiciile unei uniuni suprastatale de forma Uniunii Europene care a impus anumite ajustări diferitelor forme de organizare administrativă. Aceste ajustări, de multe ori cu un caracter mai degrabă formal (în unele state regiunile nu au statut juridic ci numai statistic), corespund unei tendințe de formare a unui spațiu administrativ european, fundamentat pe principii compatibile cu formele de guvernare democratice regăsite, într-o măsură relativ asemănătoare, în toate statele din componența Uniunii. Principiul subsidiarității precum și necesitatea creșterii calității serviciilor publice prin aducerea furnizării acestora cât mai aproape de cetățeni au impus măsuri corespunzătoare de creștere a autonomiei comunităților locale de a decide cu privire la acele politici publice aplicabile la nivelul acestora, respectiv de control asupra serviciilor publice de la nivelul administrativ corespunzător (deconcentrare/devoluție).

Cu toate acestea, fiecare dintre statele europene, inclusiv cele analizate, păstrează o tradiție administrativă de la care se revendică și care cu greu ar putea fi înlocuită prin adoptarea necritică a unor modele externe. Cu unele excepții, (Finlanda a desființat poziția de Guvernator al unei provincii - poziție

istorică -, situație specială determinată și de mărimea și numărul populației și, în consecință, de inutilitatea unui nivel intermediar între cel național și cel local), fiecare stat și-a păstrat tradiția administrativă, legătura între Guvernul Central și administrația locală/regională realizându-se prin intermediul poziției reprezentantului care asigură și gestionează legătura între cele două niveluri. Prezența reprezentantului Guvernului Central la nivelul administrației locale ca garant al unității naționale/statale (prefectul este, în statele în care există această poziție în administrația publică, ierarhic superior aleșilor locali în probleme ce țin de reprezentarea statului) este dublată de cea de reprezentare la nivel regional (în majoritatea cazurilor europene analizate) în fața instituțiilor Uniunii Europene, având un rol important în gestionarea politicilor europene.

O altă situație, nu mai puțin relevantă, este cea întâlnită în statele asiatice. Tipul de prerogative întâlnite în această zonă pentru reprezentantul Guvernului Central la nivel local este influențat atât de tradiția administrativă (China) sau de impactul unor evenimente istorice majore (India și statutul special în cadrul Imperiului Britanic, respectiv Japonia și influența americană de după cel de-al doilea război mondial) cât și de impactul economic extern (necesitatea adaptării la o piață competitivă a determinat modificări succesive ale nivelului de influență a Guvernului Central la nivelul statelor din componența Chinei), respectiv presiunea comunităților locale asupra autorităților centrale.

Este dificil a decide care dintre modele prezentate funcționează mai bine, sau care dintre sistemele administrative analizate răspunde mai bine unor criterii de eficiență și eficacitate prestabilite. Ceea ce însă poate fi constatat în urma analizei realizate este faptul că în aceste sisteme există elemente specifice care pot fi corelate cu anumite caracteristici ale contextului instituțional în care acestea se manifestă. Legătura între aceste caracteristici este una pur formală ele putând constitui obiectul unei analize separate. Pentru scopul acestui studiu identificarea și punerea în legătură a acestor elemente ar putea oferi o imagine detașată a modului în care legătura între Guvernul Central și administrațiile locale se regăsește și sub forma prerogativelor poziției ocupate de un reprezentant al autorității centrale la nivel local.

Dovada relativității caracterului acestei poziții este dată și de faptul că, datorită contextului instituțional specific, rezultat al unor dezvoltări care se întind pe perioade întinse, această poziție este înlocuită de o raportare specială a centrului față de periferia administrativă. Această raportare ține de tipul de înțelegere a rolului pe care centrul îl joacă în raport cu periferia precum și gradul de autonomie pe care administrația locală o are în raport cu centrul administrativ.

În lumina celor semnalate, voi rezuma concluziile analizei din rezultatele obținute prin aplicarea variabilelor de comparație, dar luând în considerare și existența unor factori a căror complexitate depășește aria de cuprindere a acestui studiu. Au fost identificate așadar 3 tipuri de relaționări ale reprezentantului puterii centrale la nivel local:

Un prim tip prezintă o relație strânsă între Puterea Executivă Centrală și reprezentantul acesteia la nivel local. O astfel de situație este întâlnită în special în statele europene ale căror administrații își au originea în tradiția centralizatoare de tip napoleonian (Franța, Italia, Polonia). În aceste state, reprezentantul Guvernului Central are un rol important în relația cu autoritățile locale. În ciuda unei autonomii de reglementare a politicilor publice care privesc nivelul local al administrației, reprezentantul Guvernului Central denumit uneori prefect are o influență considerabilă în special în ceea ce privește controlul exercitat asupra inițiativelor de la nivel local. Poziția în gestionarea situațiilor de urgență, controlul exercitat asupra serviciilor de siguranță a cetățeanului, rolul de comunicator și de suport în implementarea politicilor publice inițiate la nivel central precum și rolul pe care îl au în relația cu instituțiile europene demonstrează importanța acestei poziții în sistemele administrative respective. În aceste state prefectul:

- este numit direct de autoritățile centrale (de Primul Ministru la recomandarea ministrului însărcinat cu afacerile interne – denumirea diferă de la caz la caz);
- exercită un control asupra inițiativelor autorităților locale (de tip administrativ, semnalează în instanță ilegalitatea actelor emise de autoritățile locale);
- gestionează o parte a serviciilor publice furnizate de autoritățile centrale la

nivel local (în special poliție, pompieri) dar și a serviciilor deconcentrate servicii sociale, educație);

- rol în gestionarea fondurilor structurale la nivel regional (pentru prefectii care îndeplinesc și rolul de prefecti ai regiunilor – Polonia, Franța);

Un al doilea tip corespunde statelor care au o organizare de tip federal (Germania), cvasi federal (India) sau unitar unional (RU). În aceste state relația între autoritatea centrală și autoritățile locale este una de colaborare sau mixtă. De exemplu, în Germania, relațiile între state și Guvernul Federal s-au dezvoltat în condițiile coexistenței unei puternice autonomii administrative a landurilor, inclusiv în ceea ce privește furnizarea serviciilor publice și influența autorității federale care are putere de legiferare asupra landurilor.

Regatul Unit al Marii Britanii are caracteristicile unei uniuni de tip federal dar funcționează ca un stat unitar. În RU nu există o poziție distinctă de prefect la fel ca în cazul Franței, în condițiile unui proces de devoluție, relația între Guvernul Central și administrația fiecărui stat fiind asigurată atât la nivel de reprezentare politică cât și prin intermediul comisarilor secretariatelor de stat din cadrul Guvernului Central care au atribuții în ceea ce privește menținerea legăturii cu statele din componența uniunii. Un element important în ceea ce privește dezvoltarea regiunilor în RU este reprezentată de existența unor parteneriate economice de la nivel local alcătuite din lideri de afaceri locali, autorități locale și alți reprezentanți ai sectorului privat care au înlocuit asociațiile de dezvoltare regională.


India, fostă colonie britanică, prezintă o situație specială. Deși formal este o federație, guvernatorii statelor care o alcătuiesc sunt numiți de Guvernul Central, având atribuții asemănătoare președintelui țării. Rolul Guvernatorului este unul de menținere a autorității centrale la nivel local, în același timp cu rolul de șef al executivului (deși, adevărata putere executivă este deținută de primul ministru al fiecărui stat). Dublul său rol, fiind determinat de necesitatea menținerii unității teritoriale a statului indian.

O situație specială, specifică însă statelor nordului european, este Finlanda. Având mai puține niveluri administrative decât Franța sau alte state europene continentale, Finlanda se caracterizează printr-o descentralizare a serviciilor publice la nivel local. Relația între Guvernul Central se realizează prin intermediul unor agenții guvernamentale care funcționează la nivel regional.

O situație diferită se regăsește în China unde prezența partidului comunist la toate nivelurile administrative este specifică unui stat comunist puternic centralizat. Relația între Guvernul Central și administrația statelor din componență este de subordonare. Prezența unui reprezentant al partidului comunist la nivelul conducerii guvernelor locale a cărei influență asupra deciziilor executive de la acest nivel administrativ sunt uneori mai importante decât ale guvernatorului, asigură controlul centrului asupra periferiei administrative.

Obiectivele de cercetare propuse în introducerea la acest studiu se referă, pe de-o parte, la identificarea unor caracteristici formale ale poziției reprezentantului puterii centrale la nivel local așa cum sunt cuprinse în cadrul diferitelor sisteme administrative din state din Europa și Asia și, pe de altă parte, la formularea unor concluzii privind modul în care caracteristicile poziției reprezentantului puterii centrale la nivel local sunt determinate de diferitele contexte administrative, culturale și politice specifice statelor analizate.

Primul dintre aceste obiective a fost realizat prin descrierea poziției ocupate de reprezentantul puterii centrale la nivelurile administrative inferioare. Mai sus au fost prezentate tipurile de relații care se pot stabili între Guvernul Central și administrația locală prin intermediul funcțiilor pe care le îndeplinește reprezentantul Guvernului Central la nivel local. Am constatat că există mai multe tipuri de relații și faptul că acestea nu corespund întotdeauna unui model unitar duplicat la nivelul mai multor state. Chiar și acolo unde există asemănări evidente între diferitele sisteme administrative (e.g. Franța, Italia, Polonia) tradițiile, cutumele administrative, gradul de autonomie a comunităților locale în raport cu puterea centrală precum și alte aspecte contextuale influențează



considerabil forma și structura funcțiilor ocupate de reprezentantul Guvernului Central la nivel local.

Cel de-al doilea obiectiv a fost atins prin identificarea unor caracteristici specifice diferitelor tipuri de sisteme administrative. Luând în considerare rezultatele aplicării variabilelor de comparație, am constatat existența unei diversități de cadre instituționale în care legătura între Guvernul Central și administrația publică locală se realizează prin intermediul unor instrumente specifice. O parte dintre acestea presupun existența unei poziții de reprezentant al Guvernului Central la nivel local (prefect, guvernator) sau în alte cazuri a unor instituții care asigură coordonarea la nivelul administrativ intermediar a politicilor publice guvernamentale. Am constatat că nu există un model care să corespundă acestei poziții care să poată fi asociat unor bune practici duplicabile în sisteme administrative diferite. Din analiza realizată reiese importanța pe care au contextele instituționale specifice care includ nu atât regulile formale dar și contextul politic, cultural și economic în care se integrează această poziție.

Bibliografie

Japonia

The Organization of Local Government Administration in Japan, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.11, Satoru OHSUGI Professor Graduate School of Social Sciences, Tokyo Metropolitan University, (2009);

Evaluation in Local Governments in Japan, Hiraki Tanaka, Associate Professor Faculty of Cultural Policy, Shizuoka University of Art and Culture, Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG) National Graduate, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.14, (2009);

Local Government in Japan, Council of Local Authorities for International Relations, (2005)

Constitution of Japan, (1949);

Limits of Good Governance in Decentralization and Local Autonomy – (capitolul 6), în Ideal and Reality of Local Governance, Kimura Hirotsune, (2006).

The role of the Governor and of the provincial administration - Comparative experiences, Patrick Keuleers - Policy advisor on Public Administration Reform, United Nations Development Programme, (2002).

Finlanda

Finnish local government act, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki (2007);



The Constitution of Finland, (2009) Parliament of Finland;

Finland Working Together to Sustain Success - Assessment and Recommendations, OECD Public Governance Reviews, (2003).

Local Government System in Finland, The North-South Local Government Co-operation Programme, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, (2011).

Franța

Constitution de la Republique Francaise. (1958);

L'administration centrale l'écoute des Préfectures, Infor pref, Lettre interne de la préfecture de région Languedoc-Roussillon, de la préfecture de l'Hérault et des sous-préfectures de Béziers et Lodève, (Décembre 2008);

<http://www.france.fr/en/knowing/institutions-and-values/institutions/history-and-evolution-prefects-function>

Legifrance, Le service public de la diffusion du droit,
<http://www.legifrance.gouv.fr>

Ministre de l'Intérieur, La République Française, <http://www.interieur.gouv.fr>

Décretul nr. 64-805 din 29 iulie 1964 privind dispozițiile aplicabile prefecturilor.
(Versiune consolidată la 1 octombrie 2011);

Legea nr. 95-115 din 04.02.1995 privind orientarea activităților de amenajare și dezvoltarea teritoriului (Versiune consolidată 1 ianuarie 2013);

Decretul nr. 2012-509 din 18.04.2012 de punere în aplicare a articolului 59-1 din decretul nr. 2004-374 din 29.04.2004 modificat relativ la puterile prefectilor, la organizarea și acțiunea Statului în regiuni și departamente.

Decretul nr. 2004-374 din 29.04.200, cu privire la atribuțiile prefectului în ceea ce privește organizarea și furnizarea serviciilor statului la nivelul regiunilor și departamentelor (Versiune consolidată la 11.11.2012)

Decretul nr.64-260 din 14 martie 1964 privind statutul sub-prefectilor.

Italia

Constitution of the Italian Republic, Parliamentary Information, Archives and Publications Office of the Senate Service for Official Reports and Communication;

Public Administration Country Profile - Republic of Italy, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA)
United Nations, (2006);

India

The Constitution of India, Government of India, Ministry of Law and Justice, (2007);

Republic of India Public Administration - Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA)
United Nations, (2006);



GIS for District-Level Administration in India: Problems and Opportunities, Geoff Walsham și Sundeep Sahay, MIS Quarterly, Vol. 23, No. 1 (Mar., 1999), pp. 39-65, Management Information Systems Research Center, University of Minnesota;

Rural Services, Rural Infrastructure and Regional Development in India, Sudhir Wanmali și Yassir Islam Reviewed work(s): Source: The Geographical Journal, Vol. 161, No. 2 (Jul., 1995), The Royal Geographical Society (with the Institute of British Geographers).

Powers of the Governor in Enacting Laws and Promulgating Ordinances under the Constitution of India - (capitolul 5), M Kumar, (2012) - disponibil la http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/3695/11/11_chapter%205.pdf

Governor as a Factor of Indian Federalism - (capitolul 3), M. Kumar (2012), disponibil la: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/3695/9/09_chapter%203.pdf

The role of the Governor and of the provincial administration - Comparative experiences, Patrick Keuleers - Policy advisor on Public Administration Reform, United Nations Development Programme, (2002).

China

China's Public Administration Reform: New Approaches, Mr. Xu Songtao Former Vice-Minister of Personnel China (2000);

Chinese Public Administration Review: An Introduction, Marc Holzer, Rutgers University — Newark Mengzhong Zhang, National Center for Public Productivity Chinese Public Administration Review, Volume 1, Number 1, Jan/Mar 2002;

4 Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Study, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2003), <http://www.unescap.org>;

China: A Country Study, Robert L. Worden, Andrea Matles Savada și Ronald E. Dolan, Washington: Library of Congress, (1987);

Guvernul Central Chinez - <http://english.gov.cn>;

China's political system - <http://www.china.org.cn>

Germania

2.1.2 Local Government Administration in Germany, Dieter Haschke, în Local Government Constitution, ed. Sigrid Born, (1998); <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>;

The Länder and German federalism, Arthur Gunlicks, Manchester University Press (2003);

Modernising relations between the Federal Government and Germany's constituent states, Studiu realizat de Președintele Bundesrechnungshof în calitate de Comisar Federal pentru Performanță, Köllen Druck & Verlag GmbH, Bonn (2008);

Multi-Layer Democracy in Germany: Insights for Scottish Devolution, Charlie Jeffery
Institute of German Studies, University of Birmingham (1998);

The Constitution of Finland, The Constitution Unit, School of Public Policy, The Association of Finnish Local and Regional Authorities. web-site: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869



Polonia

Descentralization: Experiments and Reforms in local Government in Poland, Andrzej Kowalczyk, LGI, (2000);

Constituția Republicii Poloneze, (1999);

New Experiences of Polish Regional Policy in the First Years of Membership in the European Union, Paweł Churski, Tadeusz Strykiewicz, Institute of Socio Economic Geography and Spatial Management, Varşovia, (2002);

Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Poland, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), (1999);

Report on Local and Regional Democracy in Poland, Raportori: Kathryn SMITH (United Kingdom, L) și Miljenko DORIC (Croatia, R), Congress of Local and Regional Authorities (2005).

Marea Britanie

The Balance of Power: Central and Local Government, House of Commons Communities and Local Government Committee, Al șaselea raport al sesiunii 2008–09 (2009).

Proiect "Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare" cod SMIS 32582

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

Editor: Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Data publicării: ianuarie 2013

www.fonduriadministratie.ro

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.