

DANA ALEXANDRU

**COLECTIVITĂȚILE LOCALE
ȘI ROLUL LOR
ÎN SPAȚIUL ADMINISTRATIV EUROPEAN
ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII
ADMINISTRATIVE**



Copyright © 2013, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
DANA, ALEXANDRU

**Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul
administrativ european în contextul
descentralizării administrative / Alexandru Dana. -**
București : Pro Universitaria, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-715-4

35.072.1(498:4)

CUVÂNT ÎNAINTE

Administrația publică locală – în sistemul constituțional românesc – se constituie într-un mecanism distinct, reprezentând un ansamblu de instituții fundamentale ale societății românești contemporane, mecanism a cărui funcționare implică atât rezolvarea treburilor publice, realizarea nevoilor și intereselor specifice ale colectivităților locale, cât și transpunerea în practică ale principiilor statului de drept și ale democrației pe plan local.

Dacă privim spre organizarea politico-administrativă a statelor europene, vom observa coexistența unor state unitare cu state federale, a unor state puternic descentralizate cu altele având un grad mai înalt de concentrare. Dreptul european nu privilegiază un anumit tip de organizare administrativă în raport cu altul, diversitatea manifestându-se pe deplin.

În raport de istoria proprie, fiecare țară își constituie propriul sistem, în care rolul și funcțiile administrației, precum și legăturile acesteia cu societatea sunt definite potrivit cu exercițiul voinței lor suverane.

Subsidiaritatea impune apropierea nivelelor de decizie de cele de execuție și creează premisele derulării unui proces de descentralizare administrativă pe criterii teritoriale. Statului i se atașază noi actori îndrituiți să desfășoare, în nume propriu și pe proprie răspundere acțiuni administrative de interes general pentru colectivitățile în care funcționează.

În acest cadru general cercetarea științifică a colectivităților locale și a rolului lor în spațiul administrativ european reprezintă un demers util și necesar.

În știință este nevoie de un întreg eșafodaj teoretic, care se dobândește în timp, prin efort intelectual, dar și de talent pentru a reda în mod credibil rezultatele cercetării. Experiența livrescă, dar și cea de viață a autoarei se conjugă într-un întreg armonios, care o ajută să formuleze ipoteze și să ofere soluții pertinente.

Descifrarea legităților descentralizării administrative, a conținutului și limitelor acestora își găsește, în studiul de față un suport adecvat, studiu bogat ancorat în realitățile românești și europene.

Acțiunea publică locală îndreptată spre asigurarea interesului colectivităților constituite în unitățile administrativ-teritoriale este temeinic cercetată în lucrare, descifrându-i-se sensuri nebănuite.

Structurată pe trei mari direcții, lucrarea răspunde atât preocupării de a cunoaște principalele repere doctrinare și a perspectivelor multiple asupra conceptului de *colectivitate locală*, în contextul procesului actual de integrare europeană.

Lucrarea de față reprezintă pentru autoare o provocare, însuflețită de dorința practicianului de a se confrunta cu rigoarea demersului științific. Ambele dimensiuni ale personalității sale se manifestă plenar și converg spre un rezultat credibil științific și util practic.

Cartea redă ideile autoarei, alături de teorii, concepte actuale din doctrina juridică și administrativă, pe care evoluția gândirii le-a validat, interpretate creator.

Realizată în cadrul unei cercetări doctorale, atât perspectiva, cât și maniera de abordare utilizată în lucrare beneficiază de asumarea libertăților oferite de principiul autonomiei universitare, materializate într-o opțiune metodică personală.

Dincolo de aspectele teoretice și practice descrise sau interpretate de către autoare, transpare ideea nevoii de armonizare, de compatibilizare deplină a „mașinii administrative locale” cu mecanismele europene, atât ca organizare, cât și procedural, ca mod de lucru. Îmbinarea cercetării științifice de drept public și de știința administrației cu evaluarea practicii administrative impune o corelare biunivocă a studiilor teoretice cu aspectele concrete ale acțiunii administrative locale.

Să privim cu speranță spre demersul științific de față, încredințați că, prin abordarea sa interdisciplinară, contribuie la dezvoltarea cunoașterii în materia problematicii administrației publice locale!

Prof. E. Bălan

INTRODUCERE

Interesul pentru tema aleasă este determinat de calitatea autoarei de jurist practician în administrația publică locală, de implicarea efectivă în problematica teoretică și practică. Experiențele dobândite în practica administrativă au generat multiple provocări pentru cercetarea acestui domeniu, ne-au îndemnat la o reflecție sistematizată și coerentă asupra sistemului administrativ local.

Actualitatea temei este fundamentată de necesitatea realizării unei cercetări asupra problematicii colectivităților locale din perspectiva istorică a originii și evoluției, a statutului, a formelor, a funcțiilor și a competențelor acestora cu obiectivul final de a evidenția necesitatea uniformizării și adaptării la realitățile sociale și economice din spațiul european.

Având în vedere acest obiectiv am procedat la analiza rolului colectivităților locale la nivel european raportat la gradul de autonomie locală și de descentralizare, prin examinarea competențelor materiale, a resurselor, a constrângerilor și, în particular, a controlului exercitat de autoritățile centrale.

De aici derivă actualitatea cercetării în plan *teoretic*, fiind necesare: stabilirea locului și rolului colectivităților locale, definirea și identificarea naturii juridice a acestora, evidențierea trăsăturilor esențiale ale funcțiilor și ale criteriilor în raport de care pot fi clasificate.

Actualitatea temei abordate din punct de vedere *practic* este determinată de faptul că, în spațiul administrativ românesc, este definit conceptul de colectivitate locală, însă este folosit neunitar, atât de către legiuitor, cât și de doctrină. Cercetările actuale, la nivel național, sunt disparate în diferite domenii: administrativ, constituțional, socio-politic și economic. Prin urmare, se impune, după modelul altor state europene, necesitatea clarificării conceptului

și a construirii unui model care să servească la îmbunătățirea practicilor administrative la nivel național.

Pentru a realiza analiza stadiului actual și al evoluției *locului și rolului* colectivităților locale în spațiul administrativ național și european vom conduce cercetarea noastră spre „*studiul competențelor colectivităților locale, indispensabil pentru a afla: ce servesc aceste autorități locale? cum funcționează ele? care este locul și rolul lor în sistemul administrației statului, considerat ca ansamblu?*”¹.

Pentru a răspunde la aceste întrebări, am examinat transferul succesiv de competențe în favoarea colectivităților locale și implicațiile acestuia asupra organizării, misiunii și funcționării acestora. Aceste împrejurări au generat provocări multiple pentru stat, așa încât asistăm la modificarea raporturilor între instituții, redefinirea modului de intervenție și coordonare, luarea în considerare a imperativului economic și de modernizare, întărirea capacității administrative la nivel local.

Cercetarea noastră evidențiază *creșterea rolului colectivităților locale* în condițiile:

- intervenției *statului* care acționează prin transferul de competențe în favoarea eșalonului de la nivel local;
- intervenției *instituțiilor europene și a organizațiilor internaționale* care edictează reguli formale și informale referitoare la proceduri de interacțiune și decizie între actori;
- intervenției proprii a *colectivității locale*.

Având în vedere realitățile actuale, prin această cercetare am urmărit să răspundem unor probleme referitoare la structura instituțională a colectivităților locale, să argumentăm tendința acestora de a deveni actori de prim rang în peisajul administrativ, politic, economic și social, să oferim soluții coerente și unitare pentru practica administrativă de natură să contribuie la înlăturarea carențelor care fac în prezent deficitar sistemul administrativ local.

¹ Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 136.

Presiunea determinată de extensia sarcinilor administrative locale a modificat imaginea colectivităților locale. Înzestrată inițial cu atribuții de supraveghere și menținere a unui echilibru social, treptat, administrația locală devine un motor care generează schimbări, un nou nivel de transformări. Dinamica sistemului permite identificarea unor noi principii pe care se reamenajează arhitectura instituțională a administrației publice locale și care generează o reșezare a raporturilor care intervin între administrație și administrați. Acțiunea locală se îndepărtează de gestionarea relațiilor cu cetățenii în termeni de autoritate și influență, orientându-se spre o abordare întemeiată pe democrație participativă prin care *convince administrații de temeinicia deciziilor sale*.

Transformarea administrației prin adaptarea la nevoile și interesele cetățenilor, prin renunțarea la valorizarea excesivă a puterii administrative este determinată de presiunea exercitată de o nouă realitate, cea a protecției drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului.

Exigența respectării intereselor legitime ale particularilor este determinată și de faptul că administrația publică, prin activitățile sale, trebuie să asigure un grad înalt de satisfacere a intereselor cetățenilor. Eficiența și eficacitatea activității din sectorul public sunt măsurate în raport cu influențele care intervin din exterior, respectiv factorul economic, politic, cultural, juridic, uman ș.a.

O provocare, în acest sens, o constituie obligația administrației locale de adaptare la evoluția permenentă a societății moderne, atât sub aspectul calității acțiunii administrative, cât și sub cel al promovării unor metode noi de administrare, pe baza conceptelor introduse de managementului public.

Diversitatea de concepții referitoare la descentralizare și la competențe lansate în spațiul administrativ european, determină diminuarea rigidității organizării statale existente, incitând colectivitățile locale să experimenteze noi forme de descentralizare și cooperare.

Prin lucrarea noastră ne propunem realizarea unei cercetări interdisciplinare, care va avea ca temei abordarea practicii administrative la nivel local, realitățile și evenimentele recente care au ca obiect descentralizarea administrativă, întărirea capacității

financiare la nivel local și modificarea raporturilor de putere între stat și colectivitățile locale.

Sintetizând, scopul lucrării este acela de a stimula reflexia asupra modului în care colectivitățile locale își modifică poziția în spațiul administrativ în cadrul unui proces complex care determină *creșterea rolului colectivităților locale, schimbarea raporturilor inter-instituționale și democratizarea sistemului administrativ local.*

PARTEA I

CONCEPTUL DE COLECTIVITATE LOCALĂ, SENSURI ȘI ȘCOLI DE GÂNDIRE

În această parte vom examina mecanismele care fundamentează conceptul de colectivitate locală cu scopul de a înțelege dificultățile cu care se confruntă construcția teoretică și practică a acestei instituții.

Fenomenele care încadrează colectivitatea locală sunt complexe, evoluția conceptului se articulează sub presiunea factorilor social-economici și politici care ne indică modalitatea în care această structură devine sistem al administrației publice.

