

Rezumat

Societatea românească se află într-un proces de schimbare în care toate elementele de ordin economic, social, politic, civic au cunoscut o nouă dinamică în încercarea de adaptare la condițiile prezente. Un sistem democratic este funcțional atunci când economia înregistrează reușite și în măsura în care se dezvoltă un spirit democratic în mentalitatea socială. În această transformare a societății românești nu se poate face abstracție de sistemul administrației publice, de necesitatea introducerii unei dimensiuni europene în acest domeniu, în conformitate cu valorile acestui spațiu administrativ.

Studiul de față își propune să abordeze aceste aspecte ținând cont de impactul măsurilor de reformă de la nivelul administrației publice ce au fost întreprinse în ultima perioadă.

Provocarea majoră pe termen scurt și mediu a administrațiilor publice locale este cea a creării mecanismelor care să susțină integrarea României la Uniunea Europeană, atât pentru a face față schimbărilor culturale, economice și a putea gestiona fondurile europene, cât și pentru a pune în practică politicile publice.

Dar o rațională și eficientă organizare și funcționare a administrației nu se poate îndeplini decât prin formularea unor principii ale administrației publice, principii care reprezintă o mare importanță pentru întreaga societate. O asemenea încercare prezintă utilitate teoretică și practică, deoarece formularea principiilor și aplicarea lor asigură atât dezvoltarea, cât și o judicioasă organizare și funcționare a administrației.

Evenimentele din ultimul secol denotă faptul că statele lumii nu mai pot supraviețui în mod izolat, că valorile susținute de antici în ceea ce privește existența statului pot fi promovate doar într-un nou context european și mondial. Despre un stat modern nu se mai poate vorbi ca despre o centralizare absolută.

Colectivitățile locale sunt puse în lumină tot mai mult, iar cetățeanul ocupă un rol primordial în evoluția statului modern.

De aceea, în primul capitol am prezentat etapele construcției europene, impactul pe care Tratatul de la Lisabona l-a avut asupra structurii instituționale, precum și spațiul administrativ european, pentru a oferi imaginea unei noi administrații, chiar și în absența unei legi unice a administrației publice pentru statele membre ale Uniunii Europene (UE).

Administrațiile publice din statele membre UE, deși au o structură foarte veche, ele s-au adaptat continuu la condițiile moderne, inclusiv aderarea la UE. Astfel, noțiunea de spațiu administrativ european poate fi gândită după modelul spațiului economic și social european, fiind în legătură cu vastul sistem al cooperării juridice. Un spațiu administrativ comun este posibil atunci când un set de principii legale, norme și regulamente sunt uniform respectate într-un teritoriu acoperit de o constituție națională.

Sistemele legislative ale statelor membre UE se află într-un proces constant de apropiere, în multe domenii diferite, sub îndrumarea legislației comunității, prin activitatea legislativă a instituțiilor comunității și prin cazurile curții europene de justiție. Conceptele legale ale Comisiei Europene sunt introduse în sistemele naționale prin regulamente direct aplicabile sau prin directive care determină adaptarea legislației naționale la specificul Uniunii. Aceste reglementări pot avea un impact direct asupra sistemelor administrative ale statelor membre și pot duce la importante schimbări în principiile legale aplicabile în administrația publică. Astfel, ne aflăm în prezența unui fenomen de europenizare a dreptului administrativ.

În capitolul al doilea am prezentat principiile de organizare și funcționare a administrației publice românești, potrivit reglementărilor în vigoare.

Ca o concluzie a celor expuse, modernizarea aparatului de stat este mobilizată în jurul unor teme dominante, a căror analiză vine să confirme impactul din toate ramurile politicii, justiției și administrației.

Astfel, evoluția administrației va influența cu o forță variabilă organizarea și raporturile de putere constituțională, structura și funcționarea serviciilor și a jurisdicțiilor, exercitarea și garantarea libertăților cetățenești și a drepturilor sociale, administrațiile militare, financiare, tehnice și relațiile internaționale.

Consider că o importanță deosebită în elaborarea temei o constituie principiile Cartei Europene a autonomiei locale.

Carta autonomiei locale, prin apariția sa, acoperă un vid de norme europene comune în acest domeniu, convenție europeană deosebit de necesară pentru protecția drepturilor la nivelul statelor membre ale Consiliului Europei și care dau posibilitatea cetățenilor de a participa efectiv la luarea deciziilor în probleme de interes local.

Carta europeană a autonomiei locale este, totodată, și primul instrument juridic multilateral care definește și protejează autonomia locală, având adeziunea și recunoașterea celor ale caror acțiuni sunt esențiale în apărarea autonomiei locale, a statelor și guvernelor democratice din Europa.

Convenția europeană a autonomiei locale este, totodată, și instrumentul juridic în care se regăsește definiția unui alt principiu european, și anume a principiului subsidiarității, așa după cum se apreciază în literatura de specialitate străină și românească.

Noțiunea de subsidiaritate reprezintă o filozofie politico-juridică ce are ca fundament ideea că puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea, în ansamblu ori la diferitele sale nivele (sau subsisteme), nu-și poate satisface singură diversele sale cerințe.

Conceptul este considerat ca un principiu de organizare instituțională care se aplică prioritar la raporturile dintre individ și societate și, apoi, raporturilor dintre societate și instituții, în vederea repartizării de competențe pe scara instituțiilor între bază și vârf.

Conceptul, la nivel european, re apare enunțat în dezbaterile preliminare semnării Tratatului Uniunii Europene, el fiind în egală măsură apreciat atât ca principiu juridic, cât și ca unul politic.

Astfel definit, organizarea instituțională, care tinde să favorizeze baza în raport cu principiul subsidiarității, apare ca un principiu general de vârf.

Principiul subsidiarității, așa cum e definit de Cartă, nu poate fi interpretat decât ca fiind destinat să favorizeze, în mod aprofundat, democrația locală.

De asemenea, un aspect important ce trebuie subliniat este faptul că legislația românească nu consacră pe larg principiul subsidiarității, iar acest lucru se impune mai ales în condițiile în care s-a exprimat dorința de a adera la structurile europene, prin urmare, este necesar să își îmbrățișeze aceste valori europene, pentru că acesta este viitorul României.

Pentru materializarea subsidiarității în legislație, dezvoltarea conceptului privind deconcentrarea serviciilor publice este de bun augur, legea doar definind deconcentrarea, ca apoi, în principiile de funcționare a administrației publice locale, să fie precizată descentralizarea serviciilor publice locale.

Depășind considerentele de ordin general, în acest capitol am subliniat principalele aspecte ale administrației publice românești în contextul integrării în Uniunea Europeană.

Consider că apariția Comunităților europene și, mai apoi, transformarea în Uniunea Europeană de azi, a fost o necesitate, tocmai pentru a echilibra situația internațională, mai ales în domeniul economic. Chiar dacă, din punct de vedere juridic, statele sunt egale, din punct de vedere economic se fac diferențieri și una

din caracteristicile societății internaționale este dominația economicului față de politic.

Nici un popor nu ar putea să lase în urmă trecutul și să construiască viitorul, mai ales că este timpul uniunilor de orice tip, și acest lucru îl pot face popoarele și guvernele europene, lucrând împreună. De aceea, Europa unită este necesară: singuri nu se poate acționa.

Integrarea presupune pătrunderea într-un sistem cu reguli proprii de funcționare și punerea condițiilor de acceptare actuală de către structurile care doresc integrarea în sistem. Fiecare sistem este format, la rândul său, din alte subsisteme care interacționează și se influențează reciproc. Elementele componente ale sistemului au una sau mai multe funcții caracteristice, dependente de structură, dar cu valoare contributivă la autoreglarea sistemului și prin interacțiunile cu mediul ambiant.

Ce reprezintă Uniunea Europeană se cunoaște și s-au făcut analize sub diverse aspecte, dar trebuie să se accentueze importanța ordinii juridice comunitare. Categoriile de reguli ale dreptului comunitar se referă la exercitarea atribuțiilor organelor care elaborează politicile naționale și administrative cu ajutorul restricțiilor în scopul aplicării dreptului comunitar fie prin acțiuni (abrogări, modificări, adoptarea unor norme noi), fie prin inacțiuni (nemodificarea legislației existente pentru că este în concordanță cu legislația comunitară. Aplicarea dreptului comunitar în anumite domenii va reveni atât structurilor comunitare, cât și organelor naționale cu ajutorul unor acte normative, inclusiv cele ale organelor cu competență jurisdicțională, într-o măsură diferită, în funcție de obiectivele comunitare prestabilite.

Administrația publică este doar un instrument al puterii politice sau putem vorbi, în contextul actual, și despre alte concepte? Există o nouă administrație, care s-a realizat în noul perimetru european? Se vehiculează teoria că nu s-a realizat o

integrare totală, statele nu au renunțat în mod definitiv și total la propria suveranitate. Astfel, s-a creat un tip de federalizare care este controlată de statele care au creat-o. Se au în vedere atât aspectele constituționale, cât și aspectele administrative. Această construcție care necesită completări influențează dinamica administrației.

Sunt de părere că nici nu se poate realiza o astfel de integrare (totală), deoarece discutăm de suveranitate și statele rar renunță pe deplin la prerogativele suveranității lor.

O tematică actuală ce prezintă un interes real pentru științele juridice și administrative o constituie buna guvernare la nivel european și particular în România, tematică pe care am abordat-o în capitolul al treilea. Am analizat diseminarea doctrinară a conceptului de bună guvernare, cu analiza acestuia prin raportare la concepte cum sunt buna administrare și democrația.

Astfel, am identificat dimensiunile europene ale principiilor bunei guvernări, prin prezentarea conceptelor de bună guvernare la nivel european, în Carta Albă a Guvernării Europene și în Tratatul de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene (Tratatul de la Lisabona).

Carta Albă a Guvernării Europene menționează cinci principii ale bunei guvernări, care, enunțativ sunt: principiul deschiderii, principiul participării, principiul răspunderii, principiul eficienței și principiul coerenței. Aplicarea acestor principii le consolidează pe acelea de proporționalitate și ierarhizare. De la conceperea politicilor până la implementare, alegerea nivelului la care se iau măsurile (de la UE până la nivelul local) împreună cu selectarea instrumentelor folosite, trebuie să fie proporțională cu obiectivele urmărite.

Ca o remarcă pozitivă, am subliniat faptul că Tratatul de la Lisabona promovează în mod expres buna guvernare în cadrul instituțiilor, organelor,

oficiilor și agențiilor Uniunii, prin raportare la două dintre principiile de bază ale acesteia, și anume principiul participării și principiul transparenței. Deși în multe dintre textele acestui tratat se face trimitere la toate principiile bunei guvernări astfel cum sunt cuprinse în Carta Albă a Guvernării Europene, consider că era necesară menționarea expresă a bunei guvernări în mai multe părți ale tratatului, ceea ce ar fi întărit forța acestui concept și ar fi însemnat în mod expres un pas înainte înspre debirocratizarea și transparentizarea guvernării europene.

De asemenea am evidențiat mecanismele principiilor bunei guvernări în România, cu prezentarea premiselor bunei guvernări în România și relevarea implicațiilor contemporane ale principiilor bunei guvernări în țara noastră, cu prezentarea rolului societății civile.

Pentru România, reforma în administrația publică începută după 1990 vine să demonstreze că fără reconsiderarea și definirea corectă a noilor principii de organizare și funcționare a administrației publice, fără modificările structurale cu privire la categoriile de autorități cu definirea competenței acestora pe nivele de administrație nu se poate concepe un proces de integrare în Uniunea Europeană.

Reforma administrativă în România este necesară numai în condițiile în care ea va fi realizată conștiincios și va avea efecte pozitive. Deși statele europene dezvoltate constituie un model, să nu facem reformă doar că așa spune Uniunea Europeană, ci pentru că românii au nevoie de ea.

În ciuda politicilor de modernizare a administrației publice, aplicarea în practică a principiilor bunei guvernări este timidă. Reforma administrației publice din România este un proces anevoios, care cere participarea tuturor factorilor interesați.

Vorbind despre buna guvernare luăm în calcul existența unor reglementări care să asigure calitatea guvernării locale dar și modul în care aceste reglementări sunt respectate la nivel local, atât în litera cât mai ales în spiritul lor. În afară de

reglementări, luăm în calcul mai cu seama folosirea unor bune practici care merg dincolo de aplicarea legislației și arată dorința reală a autorităților de a governa bine.

Am finalizat capitolul cu cauzele, formele de manifestare și mijloacele de combatere a corupției și eforturile pe care țara noastră le depune pentru înlăturarea acestui fenomen, condiție a unei bune guvernări.

Eradicarea fenomenului de corupție este o condiție necesară pentru buna guvernare, întrucât în România fenomenul corupției sare peste orice bănuită rigiditate, dovedindu-se expansiv în numeroase domenii, ceea ce devine un ostacol în armonizarea legislației românești cu cea europeană.

Corupția pare să fie foarte extinsă, dacă nu chiar permanentă, în administrație, atât la nivel central, cât și la nivel local, fiind accentuată de lipsa unei definiții clare a responsabilităților, confuzie în separarea funcțiilor administrative de cele politice și o lipsă de transparență în procedurile administrative. La acestea se mai adaugă lipsa unui cadru legal adecvat pentru eficiența luptei împotriva corupției din administrația publică. În paralel, instituțiile implicate în combaterea acesteia își caută încă identitatea, se supun reformărilor care survin în urma revizuirilor legislative și manifestă încă acea lentoare birocratică ce nu reușește să facă față dezlănțuirilor inovative ale corupției.

Având în vedere contextul intern din cadrul Uniunii Europene, sunt necesare eforturi din partea tuturor statelor membre care să combată corupția atât la nivel național, cât și la nivel comunitar, impunându-se crearea unei politici comune care să coordoneze activitățile fiecărui stat și care să stabilească un nivel minim de reglementare indispensabil pentru asigurarea integrității. Normele comunitare au în vedere, în primul rând, măsuri împotriva corupției aplicabile instituțiilor comunitare și funcționarilor europeni și, în al doilea rând, vizează armonizarea legislațiilor naționale în acest domeniu.

Deși există numeroase elemente comune între statele membre, totuși combaterea corupției trebuie să respecte particularitățile fiecărui sistem național. În România, corupția a ocupat locul central în agenda publică a ultimilor ani, în încercarea de a găsi soluții pertinente sau de a le îmbunătăți pe cele deja existente.

Dar fiecare stat își păstrează tradițiile și valorile care se manifestă prin atitudinea lor pe scena spațiului internațional, în general, cel european, în special. Pe de altă parte, aceste state care au devenit state-membre ale Uniunii Europene, pun bazele unei noi „culturi” aflată în faza incipientă. Probabil că toate influențele naționale se vor amesteca, formându-se un nou model, specific spațiului european.

Procesul de reformă a administrației publice din orice stat membru sau candidat al Uniunii Europene trebuie să fie unul continuu pentru a face față schimbărilor permanente la care administrația trebuie să răspundă și să acționeze în deplină concordanță cu contextul european, în vederea constituirii unei interfețe între național și supranațional.

Menirea principală, fie a administrației locale, regionale, fie a celei centrale sau a structurilor comunitare, este aceea de a-l servi pe cetățean. În concluzie, cooperarea internațională în vederea atingerii acestui obiectiv trebuie să fie un punct central pe lista de priorități a oricărei autorități publice naționale sau supranaționale.

Au existat mereu divergențe politice între statele-membre, iar interesele Uniunii au fost confundate de multe ori cu interesele statelor cu putere politică și mai ales economică, tocmai pentru a se impune drept scopuri ale Uniunii, interesele statelor puternice și cu vechime în semnarea tratatelor de adeziune. Chiar dacă la 1 ianuarie 2007 România a devenit membru al Uniunii Europene, vocea sa nu va fi la fel de puternică ca cea a statelor cu tradiție în structurile europene. Va trebui multă tenacitate pentru implementarea în cadrul Uniunii a unor măsuri propuse de România.