

Sfera administrației publice locale și impactul asupra dezvoltării orașelor inteligente

Lect. univ. dr. Cătălin Daniel DUMITRICĂ
Facultatea de Administrație Publică
Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București
catalin.dumitrica@administrațiepublica.eu

Rezumat. Un oraș inteligent nu poate exista fără o administrație eficientă, flexibilă, capabilă să se adapteze schimbărilor generate de mediul economic, social și politic. Pentru a înțelege însă mecanismele necesare dezvoltării unei administrații capabile să susțină funcționarea unui oraș inteligent, este necesară realizarea unei analize profunde a principalelor caracteristici funcționale ale administrației publice locale în România.

Articolul de față își propune să realizeze o analiză succintă a principalelor opinii juridice cu privire la caracteristicile administrației publice locale, în vederea determinării acelor particularități administrative care stau la baza apariției unui oraș inteligent.

Cuvinte-cheie. Oraș inteligent, administrație publică locală, dezvoltare locală.

La nivelul statului, alături de interesele generale se regăsesc și o serie de interese locale, între acestea existând o interdependență reciprocă. Indiferent de forma de organizare, centralizare-descentralizare, statul își asigură pârghiile de supraveghere și implicare prin desemnarea directă a administratorilor teritoriali sau, în virtutea dependenței colectivităților locale față de stat, autoritățile centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control.

Din această perspectivă, statul este responsabil cu conturarea cadrului care să asigure dezvoltarea la nivel local. În construcția administrativă statală, colectivitățile teritoriale sunt cele care pot asigura cu adevărat libertatea indivizilor și, așa cum aprecia Alexis de Toqueville, “în comună rezidă forța popoarelor libere. Instituțiile comunale sunt pentru libertate ceea ce școlile primare sunt pentru știință; ele o pun la îndemâna poporului; ele o fac să deprindă gustul vieții pașnice și o obișnuiesc să se deservească de ea”.

Nivelul local de guvernare poate deveni astfel promotorul dezvoltării regionale, fiind cel mai apropiat de cetățean și de nevoile lui reale, dezvoltarea pornită de la bază reprezentând o posibilă cale de urmat.

Foarte mulți autori văd în dezvoltarea locală o mișcare inițiată de la bază, opunându-se unei dezvoltări pornită de la centru, astfel că este înțeleasă fie ca dezvoltarea unui teritoriu local pornind de la deciziile centrale, fie ca o dezvoltare aflată doar în sarcina actorilor locali.

În cel de-al doilea caz, este vorba de o dezvoltare care pornește de la posibilitățile actorilor locali ce trebuie întărite și presupune identificarea de proiecte de dezvoltare pe baza informațiilor exterioare mediului în care vor fi aplicate. Acestea vor antrena resursele și voințele la nivel local, plecând de la nevoile existente.

Dar dezvoltarea inițiată de jos presupune riscul de a exclude o armonizare de ansamblu și de a crea acel mediu favorabil care se dorește.

Prin urmare administrația publică, îndeosebi componenta locală, constituie elementul central al reformei, fiind capabilă să se transforme în centrul – motor al dezvoltării societății din perspectivă economică, socială și culturală. Pornind de la nivelul local chiar și relațiile externe se pot dezvolta în special prin componenta de cooperare transfrontalieră

Interesele publice ale unei colectivități nu au întotdeauna aceeași întindere, întrucât pot exista după cum am menționat mai sus interese generale ale statului dar și interese ale unor județe după cum pot exista interese ale unor comune sau ale unei singure comune.

Prin urmare “într-un stat există interese generale, alături de care există interese județene și interese locale”(Teodorescu, 2006:p.238), mai mult chiar, între aceste interese existând o interferență reciprocă, interesul local fiind considerat că este în același timp și interes general. Nu trebuie să credem că între

stat, în general și interesele județene sau cele exclusiv locale ar exista o separare completă și dimpotrivă și unele și altele au întotdeauna un scop bine definit în bunul mers al statului. O necesitate județeană și chiar una locală poate afecta de cele mai multe ori întreaga funcționare a statului cu o intensitate redusă.

În concepția lui Paul Negulescu, aceste interese sunt satisfăcute prin „administrațiuni publice” acestea fiind înțelese ca totalitate a „serviciilor publice” destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale”, precizând că sunt administrații publice “statul, județului și comuna” (Negulescu, 1924, p. 359).

În conformitate cu această opinie, statul nu este singurul care înființează servicii publice locale, ci în mod evident și județele și comunele, în calitatea lor de colectivități locale își pot organiza propriile servicii în vederea satisfacerii propriilor interese.

În doctrina românească colectivitățile locale sunt concepute în două moduri de organizare. Într-o primă accepțiune, colectivitățile locale sunt dezmembrăminte ale statului, creații ale statului, creații ale legii pentru scopuri administrative, ca simple circumscripții teritoriale ridicate la rangul de persoane juridice (Teodorescu, 1929, p. 239) și investite cu anumite drepturi de către puterea centrală (Negulescu, 1924, p. 115), județele și comunele fiind circumscripții administrativ-teritoriale, având personalitate morală, cu atribuții de putere publică și cu drept de impunere, însă în limitele stabilite de legiuitorul ordinar, fiind sub tutela statului.

În a doua accepțiune, colectivitățile locale sunt privite și ca societăți naturale, la originea lor concomitente sau anterioare statului, care se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai cu seamă decât le-a atribuit. (Teodorescu, 1935, p. 285).

Primul criteriu subliniază faptul, că o colectivitate locală poate fi investită cu personalitate juridică (morală), și se bucură de autonomie administrativă față de stat, în scopul de a-i putea fi acordat statutul corespunzător.

Al doilea criteriu este definit prin tratarea competențelor (atribuțiilor) colectivităților locale, contrar statului care se bucură de competențe originare. Astfel competențele colectivităților locale au fost atribuite fie prin Constituție, fie prin lege. O colectivitate locală nu dispune de nicio suveranitate, ci de puteri limitate, neavând posibilitatea de a se dota cu organe noi, mai mult aflându-se în imposibilitatea dezvoltării unor competențe proprii, care nu sunt atribuite de legiuitor, adică de stat.

Al treilea criteriu pune accent pe faptul că colectivitatea locală poate avea reprezentarea populară, deciziile fiind adoptate în plenul organelor direct alese de populație.

Colectivitățile locale sunt comunități locale speciale ale poporului care constituie statul, caracterizate prin atașamentul lor la o parte delimitată a

teritoriului național, cu anumite interese speciale, culturale, economice care le sunt proprii.

John Stuart Mill subliniază că scopul real al guvernării sau administrației locale apare atunci când un număr de oameni au interese comune, pe care nu le împart cu restul concetățenilor lor, fiind potrivit ca acești oameni să își administreze propriile lor interese. (Mill, 1891, p. 57).

Colectivitățile locale sunt investite în cadrul legii cu o veritabilă autonomie, limitată de un control adeseori discret al statului. Colectivitățile locale au vocația de a fi libere, fiind autorizate de a se guverna ele însele, respectând dispozițiile legale.

Pe plan local, administrarea intereselor publice locale poate fi încredințată: fie unor autorități statale și extensiilor sale, ce desemnează autoritățile desconcentrate ale administrației publice de stat în unitățile administrativ-teritoriale, constituind administrația teritorială (locală) de stat, fie administrației publice locale, care nu mai este o administrație de stat, ci o structură administrativă care permite colectivităților locale să-și soluționeze problemele locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților statale centrale. (Vida, 1994, p. 128)

În opinia lui Ioan Vida, pentru a fi în prezența administrației locale în sensul celei de a doua accepțiuni, o administrație publică autonomă va trebui să îndeplinească mai multe condiții, printre acestea sunt menționate, în principal următoarele:

- a) colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- b) colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii;
- c) supravegherea colectivităților locale se face de către autorități numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

Recunoașterea personalității juridice a colectivităților locale, înțelese ca elemente ale colectivităților naționale are la bază existența unor interese proprii ale acestor colectivități sau a unor probleme locale specifice. (Negulescu, 1924, p. 610)

Statul arată același autor nu este apt să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficiență, ansamblul acestor probleme. De aceea statul este cel care stabilește care dintre problemele ce intră la un moment dat în sfera administrației de stat vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor fi intra în sfera de competență a autorităților locale. Sfera problemelor locale, de regulă, este stabilită sau delimitată prin Constituție ori prin lege.

Recunoașterea acestor probleme specifice locale, presupune și existența unor mijloace materiale de realizare, cum ar fi: patrimonial propriu, un corp de funcționari care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu. (Art. 9. Carta Europeană a autonomiei locale)

Într-un asemenea cadru fundamentat, colectivităților locale li se acordă posibilitatea de a participa la circuitul juridic, în nume propriu. Pe această bază,

colectivitățile locale, organizate în circumscripții administrative, care coincid sau diferă de unitățile administrativ-teritoriale ale statului, devin persoane juridice.

Exercitarea atribuțiilor acestor persoane juridice este încredințată unor autorități proprii colectivităților locale, în condițiile stabilite de Constituție și de lege. Aceste autorități locale sunt reprezentantele colectivităților locale rezultate din alegeri libere desfășurate în unitatea administrativ-teritorială. Acestor autorități locale le este recunoscută și o putere proprie de decizie dar care nu poate ieși de sub controlul statului, exercitat pe căi legale, un control jurisdicțional care se limitează la verificarea legalității actelor, nu și asupra oportunităților acestora.

Constituția României, republicată stabilește administrația publică locală ca pe o structură în cadrul administrației publice, ce desemnează ansamblul de autorități administrative autonome care rezolvă, conduc și execută treburile publice locale. (Art. 121, alin.(1) și (2) din Constituția României)

Ca atare, administrația publică locală, fundamentată pe dispozițiile constituționale, apare ca totalitate a serviciilor publice locale, organizate sau recunoscute de lege, chemate să administreze interesele proprii ale colectivităților locale, prin autorități administrative autonome, (Art.121, alin. (2) din Constituția României) cu putere de decizie, alese de către acestea și sub controlul de legalitate al autorităților statului. (Art. 123, alin (5) din Constituția României)

Rezultă că noțiunea de administrație publică locală, așa cum este ea descrisă în plan constituțional, reprezintă o structură a administrației publice, cu o natură juridică aparte, datorată faptului că puterea sa nu provine din puterea de stat, ci își trage forța din voința alegătorilor locali care sunt reprezentați de autoritățile administrative autonome și în numele cărora ele acționează. (Apostol, 1997, p. 4)

În ceea ce privește sfera administrației publice, Constituția României, republicată stabilește în capitolul V din titlul III, consacrat autorităților publice, dispoziții constituționale și principii fundamentale care stau la baza întregii administrații publice românești.

Potrivit acestor norme, administrația publică este reglementată prin cele două secțiuni ale capitolului V din titlul III al Constituției, care determină, și cele “două sfere cu regimuri diferite și anume, sfera administrației publice centrale de specialitate și sfera administrației publice locale. (Vida,1994, p. 192)

Analizând cu atenție intenția legiuitorului precum și dispozițiile constituționale ale art. 120, care stabilesc principiile de bază pe care se întemeiază administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale precum: principiul descentralizării, autonomiei locale și al deconcentrării serviciilor publice, constatăm că, sfera administrației publice locale se circumscrie la autoritățile administrației publice locale, alese prin care se realizează autonomie locală în comune și orașe și anume: consiliile locale și primar și respective, la consiliul județean.

În acest sens sunt exprimate opinii și în doctrina românească (Vida, Deleanu, 1992, p. 44) care precizează că autoritățile administrației publice locale

sunt autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală, autoritățile administrative autonome, alese, ale comunelor, orașelor și județelor. (Art. 121, alin.(1) din Constituția României)

Se aud în vedere consiliile locale, primarii de la nivelul comunelor și orașelor, precum și consiliul județean, ca elemente componente ale sferei administrației publice.

Cuprinderea consiliului județean în această sferă este normală, întrucât aceasta este definită ca o autoritate a administrației publice și este inclusă de către legiuitorul constituant, în cadrul administrației publice locale, aplicându-i-se, ca atare, aceleași principii stabilite de art. 120 din Constituția României, inclusiv cel al alegerii sale, prevăzut, în mod expres prin art. 122, alin (2) din Constituția României republicată.

Rezultă că dispozițiile constituționale ale art. 121 și 122 reflectă pe deplin intenția legiuitorului constituant cu privire la autoritățile publice locale, care se circumscriu în sfera administrației publice locale, sferă determinată și caracterizată, în principal, de existența și aplicarea principiului descentralizării și autonomiei locale, precum și a celui al alegerii autorităților publice locale componente. (Art. 121 alin (1) și art. 122 alin(2) din Constituția României)

Se poate observa că legiuitorul constituant a determinat sfera administrației publice locale, în sens restrâns, circumscriind-o la autoritățile administrației publice locale alese, deja menționate.

Dacă analizăm administrația publică locală din perspectiva legiuitorului organic se poate observa că acesta a decis să o definească nu numai prin autorități administrative autonome, alese (consilii locale, primarii și consiliul județean), ci și prin includerea serviciilor publice locale și a aparatului propriu de specialitate. (Art. 38 (2) lit.1, art. 87 și art. 104, alin.(1) lit. h din Legea nr. 215/2001, privind administrația publică locală)

În literatura de specialitate este evidențiat un punct de vedere apropiat conform căruia administrația publică locală cuprinde, potrivit Constituției, autoritățile comunale și orașenești (consiliile locale și primarii, consiliile județene și serviciile publice organizate în subordinea ori sub autoritatea acestor autorități publice. (Vida, 1994, p. 128)

Evidențierea unei conexiuni între administrația publică locală și dezvoltarea regională poate fi realizată în primul rând din perspectiva principiilor. Principiile subsidiarității, descentralizării și parteneriatului (Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională) sunt cele care definesc complexitatea procesului dezvoltării regionale în România, având menirea de a sublinia importanța colectivităților locale în declanșarea unui curent pozitiv și a unui spirit antreprenorial local. Primele două principii ale dezvoltării regionale, în speță principiul descentralizării și cel al subsidiarității, sunt recunoscute în doctrina dreptului administrativ, după cum a fost de altfel și evidențiat, ca fiind în primul rând principii ale administrației publice locale.

Bibliografie

- Apostol, D. (1997), Administrația publică locală în România, *Revue Roumaine de Sciences Juridiques*, nr. 1, p. 4.
- Mill, J.S. (1891), Considerații asupra guvernării reprezentative, citat de Mircea Lepădătescu în „Instituția juridică a autonomiei locale și fundamentarea ei științifică în sistemul nostru constituțional”, *Revista Română de drept*, nr. 3/1972.
- Negulescu, P. (1924), *Tratat de Drept Administrativ Român*, Editura Tipografiile Române Unite, București.
- Teodorescu, A. (1935), *Tratat de Drept Administrativ Român*, vol. II, Editura Marvan, București.
- Teodorescu, A. (1929), *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a-III-a, Editura Institutul de Arte Grafice Mihai Eminescu, București.
- Vida, I. (1994), *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Regia Autonomă Monitorul Oficial, București.
- Constituția României.
- Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională, Publicată în Monitorul Oficial, nr. 577 din 29 iunie 2004.
- Carta Europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg, 15 octombrie 1985, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 331 din 26.11.1996.
- Constituția României, Republicată, Secțiunea a 2-a, Administrația publică locală, Capitolul V, Administrația publică, titlul III, Autoritățile Publice, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 767, 31 oct. 2003.
- Legea nr. 215/2001, privind administrația publică locală, capitolul IV, Intitulat Secretarul, serviciile publice locale și aparatul de specialitate, Publicată în Monitorul Oficial nr. 204/23 apr. 2001.