

PRINCIPIUL AUTONOMIEI PUBLICE LOCALE

Mihai CUCERZAN

Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară Cluj-Napoca

ABSTRACT

THIS ARTICLE IS A BRIEF ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF LOCAL AUTONOMY. THE ADVANTAGES OF APPLYING THIS PRINCIPLE ARE BETTER MANAGEMENT OF LOCAL ECONOMIC RESOURCES, EFFICIENT ALLOCATION OF FUNDS IN ORDER TO SOLVE PROBLEMS THAT CONCERN THE COMMUNITY, INVOLVEMENT OF THE LOCAL COMMUNITY IN SOLVING DIFFERENT LOCAL PROBLEMS.

KEYWORDS: LOCAL AUTONOMY, DECENTRALIZATION, LOCAL GOVERNMENT, LOCAL COMMUNITIES.

Pentru România, ca și pentru toate celelalte țări care au cunoscut experiența totalitarismului și, pe care depășind-o în situația ivită ulterior anului 1989, problemele de rezolvat la nivel național, zonal și local au fost dintre cele mai dificile. Aceasta în măsura în care aceste țări au hotărât să se integreze într-un stil și ritm nou de muncă, de viață, de gândire și organizare administrativă. După destrămarea sistemului socialist (mai întâi ca sistem inter-statal, ulterior în fiecare stat component), prin desființarea CAER și a Tratatului de la Varșovia, prioritare au fost aderarea și integrarea în structurile euro-atlantice, structuri economice, politico-juridice, militare. Aceasta a fost și este percepută ca o șansă viabilă de a se dezvolta în sensul modernizării și progresului.

Printre elementele specifice integrării europene se numără și aplicarea unui set de măsuri de natură administrativă în vederea unei mai bune coordonări a activităților socio-economice specifice. Printre aceste principii se numără și conceptul autonomiei publice locale. Aplicată în domeniul economic al vieții sociale, integrarea europeană presupune dezvoltarea interdependenței economice a țărilor membre, liberalizarea piețelor și a comerțului acestora, circulația liberă a forței de muncă și a capitalurilor. Integrarea politică implică încorporarea principiilor și practicilor politice democratice ale Uniunii, aceea juridică – armonizarea legislației în sensul adoptării concepției juridice europene, aceea spirituală – însușirea valorilor culturii europene respectiv general-umane și, ca o sinteză a tuturor, asimilarea și respectarea principiilor și normelor morale ale culturii și civilizației europene. Orice stat fiind o putere publică, organizată pe un spațiu delimitat și recunoscut de către alte state, are rolul nu numai de a reprezenta locuitorii de pe respectivul teritoriu, ci și de a le rezolva probleme și reprezenta interesele atât de diferite de la de la un grup de indivizi la altul, implicit și de la o comunitate la alta. Pentru a-și îndeplini acest rol, statul își împarte teritoriul și populația aflată pe acesta în anumite zone de interese, pe baza diferitelor criterii specifice: geografice, istorice, religioase, sociale, culturale etc. Aceste zone, indiferent de dimensiune, sunt unitățile administrativ-teritoriale care de-a lungul istoriei au purtat diverse denumiri: județ, ținut, regiune, oraș, comună etc.

Conform articolului 3, alineatul 3 din *Constituția României*, „*teritoriul este organizat suub aspect administrative în comune, orașe și județe*”. În toate aceste unități administrativ-teritoriale statul a creat autorități publice, care să-l reprezinte și să acționeze în acestea pentru realizarea intereselor sale, dar și ale locuitorilor respectivi. În același scop, statul a creat autorități și la nivel central, care să-l reprezinte și să asigure realizarea intereselor care se pun la acest nivel și care apar ca ceea ce este comun și general tuturor zonelor de interese.

Pentru armonizarea acestor categorii de interese legiuitorul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete. În aceste condiții vorbim de autonomie locală, centralizare, descentralizare, deconcentrare, tutelă administrativă, regiune sau regionalizare.

Principiile de bază ale administrației publice locale sunt prezentate în textele *Constituției* și în *Legea administrației publice locale* nr. 215/2001. Astfel, în articolul 120 din *Constituția* revizuită și republicată în 2003 se prevăd trei principii pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale și anume:

- Principiul descentralizării,
- Principiul autonomiei locale,
- Principiul deconcentrării serviciilor publice.

În *Legea 215/2001* (articolul 2, alineatul 1) se arată că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul următoarelor principii fundamentale:

- Principiul autonomiei locale,
- Principiul descentralizării serviciilor publice,
- Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale,
- Principiul legalității,
- Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Din cele două texte rezultă cele șase principii de bază (cele cinci din *Legea 215/2001* la care se adauga principiul deconcentrării serviciilor publice, din *Legea* de revizuire a *Constituției*, aprobată prin referendumul din octombrie 2003).

Aplicarea acestor principii nu poate aduce însă atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa în numele și în interesul locuitorilor, diferitele aspecte care vizează buna gestionare a resurselor comunitare locale. Colectivitatea locală reprezintă totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială. Conform aceleiași *Legi*, mecanismele specifice aplicării acestui principiu revin autorităților administrației publice locale alese prin vot, respectiv primarii, consiliile locale, consiliile județene. Un element esențial pe care legiuitorul român îl precizează în articolul 4 al *Legii* administrației publice locale este faptul că autonomia locală care un caracter doar administrativ și financiar, alte forme fiind nepermise. În plus, „autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.” (*Legea administrației publice locale*, art.5, al. 2). Alte principii fundamentale prezente în *Lege* sunt următoarele:

a. „Autonomia locală se exercită de consiliile locale și primării, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.”

b. „Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz.”

c. ”În acord cu cele mai recente reglementări comunitare în materie s-au introdus noi articole care reglementează cooperarea și asocierea autorităților administrației publice locale.”

Astfel, autoritățile administrației publice locale au dreptul ca, în limitele competențelor lor, să coopereze și să se asocieze cu alte autorități ale administrației publice locale din țară sau din străinătate. Legea menționează că autorităților administrației publice locale le este permis dreptul de a adera la asociații naționale și internaționale, în condițiile legii, pentru protecția și promovarea intereselor lor comune, precum și posibilitatea de a încheia între ele acorduri și de a participa la inițierea și realizarea unor programe de dezvoltare regională, în condițiile legii. ”Consiliile locale și consiliile județene din unitățile administrative-limitrofe zonelor de frontieră au dreptul să încheie acorduri de cooperare transfrontalieră cu autoritățile similare din țările vecine, în condițiile legii.” (*Legea administrației publice locale*, art. 11).

d. ”Autonomia locală se caracterizează și prin dreptul consiliilor locale de a putea hotărî asupra participării cu capital sau cu bunuri, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, la constituirea de societăți comerciale sau la înființarea unor servicii de interes public local sau județean.”

e. ”Comunele, orașele și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale.” (*Idem*, art. 18).

În contextul aderării și integrării în structurile europene, societatea românească nu poate neglija principiile, mecanismele și valorile promovate de către Uniunea Europeană. Autonomia locală este un principiu fundamental de funcționare a colectivităților locale și presupune rezolvarea intereselor locale de către autoritățile reprezentative din unitățile administrativ teritoriale. Acest principiu este consacrat în diverse acte și tratate internaționale, iar Carta europeană a autonomiei locale dezbate pe larg aplicarea acestui principiu de către statele semnatare. Acest document a fost adoptat la Strasbourg în anul 1985 de către statele membre ale Consiliului European. În România, acest act a fost semnat pe data de 4 octombrie 1994 și ratificat prin Legea nr. 199 din 1997. Potrivit Cartei, scopul Consiliului European este de a realiza o legătură cât mai strânsă între membrii săi pentru a promova idealurile și principiile comune, iar pentru realizarea acestui scop trebuie să existe o administrație eficientă și apropiată de cetățeni, acest obiectiv atingându-se prin descentralizarea puterii și autonomia autorităților locale. Definirea acestui important concept se regăsește în cadrul articolului 3 din *Carta europeană a autonomiei locale*. Astfel, ”prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.” De asemenea, rațiunea aplicării unui astfel de concept rezidă în faptul că statele membre ale Consiliului sunt conștiente de faptul că aplicarea autonomiei locale reprezintă o ”contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii”, după cum se prezintă în Preambulul acestui document. În legătură cu realitățile resurselor financiare ale comunităților locale, Carta menționează că ”autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.” De asemenea, ”autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.” (*Carta europeană a autonomiei locale*, art. 9).

Opus centralismului statal, dominant multă vreme în istoria Europei și nu numai, regionalismul apare ca o atitudine asociată regionalizării și regiunii (dacă nu chiar o ideologie a lor). Regiunea este o realitate socio-umană care îmbină factorul teritorial, preponderent geografic, cu acela demografic, realitate caracterizată prin faptul de a fi o “zonă sau un complex de zone”

având împreună anumite specificități geografice și demografice, o “entitate” sub-statală cu anumite atribuții administrative, un “instrument” al economiei acestei entități. Față de fenomene precum mondializarea sau globalizarea, integrarea europeană ș.a., această atitudine este derivată nu de puține ori din considerarea particularului și „localismului”. Conform lui M. Keating există următoarele tipuri de regionalism: conservator (cu accent pe afectivitatea adeptilor și în opoziție cu statul „modernizator”); b. burghez (îndeosebi în zonele industrializate și dezvoltate economic); c. tehnocratic și depolitizat; d. progresist (regiunea ca atare fiind o sursă democratică de progres); e. populist (cu opoziție față de „centrul” statului); f. integrator (când pledează pentru o mai bună integrare în statul căruia îi aparține); g. dezintegrator (când reclamă o autonomie pronunțată sau chiar separarea de stat). Rețin atenția, între altele, expresii precum “elemente comune”, “anumite specificități locale”. Chiar dacă textele în discuție nu ne spun explicit despre ce fel de elemente este vorba, se înțelege că este vizată, peste tot, o comuniune de interese și de aspirații esențialmente pe bază geografică și economică, precum și culturală.

Însă oricâte elemente sunt invocate spre a defini regiunea, apare ca evident faptul că ea reprezintă: a. o identitate materială (geografică, economică...) și spirituală (de conștiință a acestei identități și de voința de a o constitui și manifesta), b. că această identitate este o identitate (distinctă) atât față de stat (țara maternă) cât și față de continent, c. că ea este un sistem de relații sociale (materiale și spirituale) definit printr-o interdependență liber solicitată și acceptată între diferite spații socio-umane având ca subiect comun zone învecinate acestora. Nu se poate ignora că definirea - circumscrierea regiunii are în vedere un spectru corespunzător de semnificații, de la acelea zise “locale”, în interiorul unei țări, la acelea supranaționale, în afara granițelor țării. Apreciem că factorul geografic este un element, deși *sine qua non*, oarecum de “formă” al realității numită regiune în timp ce activitatea umană îi conferă conținutul principal. Tratatul european acreditează două tipuri de regiuni: 1. “regiunile funcționale”; precum acelea economice (spre exemplu: agricole) fără granițe administrative fixe; 2. regiunile administrativ-politice (*Tratatul de la Maastricht*). La nivel european se manifestă o tendință spre regionalizare de tip administrativ, însă nu există un instrument juridic prin care să se realizeze o organizare teritorial-administrativă de tip regional, unanim acceptată de către toate statele, abordările acestora cu privire la principiul autonomiei locale având caractere particulare.

Unul dintre principiile fundamentale specifice autonomiei locale este și subsidiaritatea. Conform *Dicționarului* explicativ al limbii române, subsidiaritatea este un concept socio-politic, managerial și cibernetic potrivit căruia problemele apărute la un moment dat, într-o organizație sau un sistem, sunt soluționate la cel mai apropiat nivel decizional al acestora. 1. Semnificația și finalitatea generală a principiului subsidiarității constau în atribuirea unui anumit grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate superioară, în special independența unei autorități locale față de puterea centrală. În consecință, se pornește de la partajarea competențelor între diferitele niveluri de putere, principiu care constituie fundamentul instituțional al statelor cu structură federală. 2. Aplicat în cadrul Comunității Europene, principiul subsidiarității constituie un criteriu de reglementare a exercitării competențelor partajate între Comunitate și statele membre. Pe de o parte, acesta exclude intervenția Comunității în cazul în care o chestiune poate fi reglementată eficient de statele membre la nivel central, regional sau local. Pe de altă parte, acesta prevede intervenția Comunității dacă statele membre nu pot îndeplini obiectivele tratatelor în mod satisfăcător.

Așadar, subsidiaritatea reprezintă un principiu de funcționare a Uniunii Europene și presupune aplicarea cât mai eficientă a autonomiei locale, el permițând ca deciziile să fie luate de către autoritățile cât mai apropiate de cetățeni, autoritățile centrale neacționând decât atunci când

intervenția lor este absolut necesară. Pe de altă parte, normele comunitare sunt direct aplicabile, iar în domeniile exclusive ale Uniunii Europene, instituțiile acesteia au competența de a interveni. Principiul subsidiarității a fost consacrat oficial în dreptul Uniunii Europene prin intermediul *Tratatului* de la Maastricht, care l-a înscris la articolul 5 al doilea paragraf din *Tratatul* de instituire a Comunității Europene.

BIBLIOGRAFIE

- *** *Carta europeană a autonomiei locale*, Tratatate internaționale, Chișinău, 1999
- *** *Constituția României*, revizuită și republicată în 2003
- *** *Legea administrației publice locale*, nr. 215/2001
- Barna, R.C., *Dezvoltarea regională în Europa*, Edit. Fundației pentru Studii Europene, Cluj-Napoca, 2007
- Cornea S. , *Definirea legală a autonomiei locale*, în *Administrarea publică*, nr. 4, 2005
- Cucerzan, M., *Uniunea Europeană și dezvoltarea rural-regională*, Edit. AcademicPres, Cluj-Napoca, 2010
- Loyer F., *Le regionalisme, architecture et identité*, Edit. Du Patrimoine, Paris, 2001
- Oțiman, I.P., coord., *Dezvoltarea durabilă în România*, Edit. Academiei Române, București, 2006
- Pecican, O., *Originile istorice ale regionalismului românesc*, I, Edit. Etnograph, Cluj-Napoca, 2003
- Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Edit. „Accent”, Cluj-Napoca, 2004.
- Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ediția 3, Edit. ”Universul juridic”, București, 2007
- Manda C., C. C. Manda, *Administrația publică locală din România*, Edit. Lumina Lex, 1999