

CARACTERISTICILE ȘI FUNCȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CONTEMPORANE ȘI PROCESUL DE EXTINDERE A UNIUNII EUROPENE

Eufemia VIERIU,
doctor on drept ,
Universitatea Petrol-Gaze Ploiești din România

SUMMARY

The mission of the European Union is to organize the relations between the member states and between their peoples in a coherent manner having as support the solidarity and the creation of a integrated economy with over 450 million consumers.

Administrația publică, on orice societate, fie ea clasică, fie modernă, reprezintă, on esență, un instrument al statului indispensabil on atingerea unor deziderate, a unor obiective majore determinate, de fapt, de realizarea unor valori politice, stabilite prin acte juridice „on scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii publice”.

On acest context, administrația publică prezintă anumite trăsături, relevante on unele caracteristici, care oi oferă o anumită specificitate și personalitate. Carac-teristicile administrației publice ne sunt prezentate de autorul Ioan Alexandru, iar noi vom oncerca să le interpretăm și să le dezvoltăm on lumina realităților administrației publice din țara noastră:

1. Administrația constituie un corp intermediar creat on vederea acțiunii, ea este creată pentru a acționa.

Ontr-adevăr, menirea administrației publice este de a desfășura o activitate continuă, permanentă on ontreaga

noastră societate, ea fiind un ecosistem al sistemului social global. Filozofia administrației publice, ontreaga sa existență, rolul, competența și atribuțiile sale constau on a acționa zi de zi on a obține acele rezultate pe care statul și fiecare colectivitate locală, fiecare cetățean le consideră ca esențiale on viața și activitatea din toate domeniile. Numai on acest fel ea oși ondeplinește rolul de instrument al puterii politice al cărui titular unic este poporul și ale cărui interese fundamentale sunt consacrate prin legi adoptate de organul său reprezentativ suprem – Parlamentul, care este, totodată, instrumentul statului – forma superioară de organizare politică a societății noastre, el onsuși instrument principal al cetățeanului – ca subiect și scop vital al ontregii organizări și conduceri sociale on statul nostru de drept.

2. Administrația este ierarhizată și ordonată.

Administrația publică este ierarhizată și judicios organizată, atbt intern și pe orizontală, cbt și on ontregul său sistem, pe verticală on structuri instituționale,

toate armonios articulate.

Privită ca un sistem de ordonare a structurilor, a diviziunilor acestora, precum și a personalului propriu, ierarhizarea cunoaște cea mai deplină formă de organizare în interiorul fiecăruia din organele și serviciile administrației publice. Ea se concretizează prin organizarea proprii, care stabilesc funcțiile de conducere și cele de execuție, în vîrful cărora se află persoana aleasă sau numită, potrivit legii care poartă răspunderea directă și generală asupra întregii activități a structurii respective, inclusiv, în situația existenței și a unui organ colegial de conducere.

Cît privește ansamblul relațiilor dintre acestea și dintre cele patru subsisteme, prin particularitățile și modalitățile specifice de realizare la nivelul fiecărui subsistem, sunt asigurate condițiile unei activități judicioase, ca într-un mecanism deplin funcțional, sub supravegherea generală a Guvernului.

3. În toate țările, administrația este remunerată, civilă, laică și egalitară.

Determinate fiind slujba societății și a cetățenilor, administrația publică este remunerată din bugetul public național și local. Toți angajații săi au salariul asigurat, în timp ce consilierii, pentru participarea la ședințele consiliului (județean, local) și ale comisiilor de specialitate primesc o indemnizație stabilită, potrivit legii, decontîndu-li-se, totodată, cheltuielile pe care le efectuează în îndeplinirea mandatului lor.

Caracterul civil al administrației rezultă din însuși caracterul serviciilor publice, al personalului și conducerii acestora, ale tuturor organelor administrației publice. Facem, evident, distincție de ceea ce reprezintă forțele armate, reglementate prin Constituție.

Amestecul între cele două administrații, civilă și militară, este exclus numai în cazuri excepționale, armata putînd, în limitele și formele constituționale și legale, să fie solicitată.

Administrația este laică, în sensul că în cadrul personalului nu există nici o persoană care să aparțină clerului sau clericalismului și că nu există nici o formă de ingerință a vreunui cult religios asupra administrației publice.

Administrația publică este egalitară, unul din principiile sale tutelare fiind egalitatea tuturor locuitorilor de a beneficia deopotrivă de serviciile sale, fără deosebire de naționalitate, origine, rasă, convingeri religioase, filozofice sau apartenență politică.

4. Administrația este în toate țările formalistă, scrisă și birocratică.

Practic, pretutindeni, administrația publică se deosebește de administrația privată prin numeroasele sale forme, proceduri și rigori specifice, care oferă particularitate activității organelor și serviciilor sale. Unele din acestea sunt stabilite prin legi și alte acte normative, completate prin statute și regulamente proprii, respectîndu-se, inclusiv, tradițiile colectivităților locale.

Definitoriu activității administrației publice moderne este, în primul rînd, forma scrisă, obligatorie pentru actele și contractele administrative, dar și pentru consemnarea acțiunilor și a rezultatelor acestora, a diferitelor operațiuni tehnico-administrative și tehnico-productive. Mai mult, un număr considerabil din toate acestea trebuie să fie, în mod unitar, tipizate în plan național, după reguli formale, uniforme. Și tot definitorie administrației publice este situarea organelor și serviciilor sale în sedii destinate special, existența birourilor în care se realizează un volum considerabil din activitatea administrativă

cu caracter permanent personalului acestora. De aici și un sens tradițional al termenului de birocrație, care, spre regret, a căpătat în zilele noastre, unul negativ, tocmai de aceea, unul din obiectivele strategiei Guvernului de accelerare a reformei administrației publice îl constituie stoparea birocrației.

5. Administrația este permanentă și necesită, din ce în ce mai mult, cunoaștere și tenacitate.

Istoria formării, dezvoltării și afirmării statului este și istoria genezei, dezvoltării și afirmării administrației sale. Permanența și continuitatea activității acesteia, unele servicii publice acționând efectiv fără nici o întrerupere de-a lungul celor 24 de ore ale unei zile, iar în toate celelalte zile, printr-o continuitate constantă evidențiază rolul major al administrației în viața societății și a fiecărei colectivități locale. Or, în condițiile actuale, administrația publică trebuie să se înscrie hotărât în cadrul acestor trăsături la un nivel superior, performant ce definește administrațiile statelor Uniunii Europene. Aceasta presupune, în mod imperativ, un înalt grad de cunoaștere, de competență și tenacitate din partea tuturor organelor și serviciilor sale a ontregului personal.

6. Administrația publică este compartimentată orizontal și vertical, adică este împărțită în departamente, direcții, servicii, oficii și birouri, regii sau agenții ori societăți comerciale și divizată în plan orizontal în administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală.

7. Administrația publică este într-o expansiune.

Progresul lumii contemporane, soluționarea marilor probleme cu care se confruntă omenirea înseamnă implicit creșterea dimensiunii și a rolului

administrației publice.

O simplă comparare cu nivelul avut nu cu secole în urmă, ci față de numai câteva din ultimele decenii ale secolului XX, ne permite a observa cu ușurință creșterea impresionantă a administrației publice, a numărului serviciilor publice a personalului acestora, în afara echipamentului tehnologic al numeroaselor servicii și sectoare ale acesteia.

Expansiunea administrației publice este, astfel, nu numai consecința, ci și factorul motor de care depinde dezvoltarea și afirmarea acesteia, creșterea neconținută a nivelului vieții materiale și spirituale, afirmarea reală a personalității și a demnității umane.

Referindu-ne la funcțiile administrației publice, avem ca bază orientativă aprecierile autorului Ioan Alexandru, în consens cu ale omului de știință francez Bernard Sournay, pe care le vom adapta realităților noastre.

I. În primul plan se află funcția principală determinată de poziția pe care o are administrația în raport cu puterea politică, și anume aceea de mecanism intermediar de execuție, având menirea de a organiza și de a asigura executarea legilor și a celorlalte acte normative, în ultimă instanță, folosind constrângerea.

Din această funcție primară rezultă următoarele cinci funcții:

1. Funcția de pregătire a deciziilor fundamentale pe care le adoptă organele direct reprezentative în plan central - Parlamentul, iar în plan județean și local - consiliile județene și locale respective. Parlamentul adoptă decizii politice, consacrate juridic în legi, iar consiliile județene și locale adoptă decizii administrative, consacrate în hotărâri. În plan central, principalul factor de inițiativă legislativă este Guvernul, în plan județean, președintele

consiliului județean.

2. Funcția de organizare a executării deciziilor politice, consacrate, on plan național, prin legi și, când este cazul, prin ordonanțe, iar on plan județean și local, prin hotărâri care, on fond, sunt decizii administrative.

3. Funcția de executare directă, on anumite cazuri.

4. Funcția de asigurare a respectării și executării efective a legilor și a celorlalte acte normative, pe baza conștiinței și convingerii oamenilor, on caz de necesitate, folosind forța de constrângere.

5. Funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății on fața autorităților competente a adoptat decizii asupra acestora.

Aceste cinci funcții reprezintă diviziuni, forme de concretizare și îndeplinire a funcției primare a

publice, se grefează și unele funcții specifice fiecăruia din cele patru subsisteme ale sale. De altfel, îndeplinirea tuturor funcțiilor este marcată de principiile și particularitățile fiecărui subsistem. On general, administrația publică îndeplinește importante funcții și cu caracter politic, legate de existența, organizarea și funcționarea statului și ale colectivităților locale, fără de care nu se poate concepe o societate modernă, statul de drept. După cum, la nivelul colectivităților locale, funcțiile administrației publice au un preponderent caracter administrativ de

realizare efectivă a valorilor politice, a obiectivelor fundamentale de dezvoltare armonioasă a ontregii vieți materiale și spirituale, a cerințelor și trebuințelor fiecărei colectivități locale.

PROCESUL DE EXTINDERE AL UNIUNII EUROPENE

The existence of the public administration, its role, competence and attributions consist of the carrying out of the continuous daily activity, hour after hour to obtain those results which

administrației publice, organele sale fiind nu numai mecanismul intermediar, ci și colaboratorul puterii politice on asigurarea organizării și reglementării ontregii vieți sociale.

II. On al doilea plan apar funcțiile derivate ale administrației publice care, on esență, se referă la scopurile acțiunilor pe care aceasta le desfășoară:

1. Funcția de instrument de conservare a valorilor materiale și spirituale ale societății și ale fiecărei colectivități locale. Această funcție asigură continuitatea și perenitatea societății.

2. Funcția de organizare și coordonare a adaptărilor ce se impun datorită transformărilor ce se produc inerent on evoluția diferitelor componente ale societății, on special on structura economică a acesteia.

Desigur, pe fondul acestor funcții ale ontregului sistem al administrației

the state and each citizen of the collectivity considers essential in the life and activity in all domains.

Apariția Comunităților Europene are la bază declarația ministrului francez de externe Robert Schuman, care la data de 9 mai 1950 a prezentat un plan, pus la punct împreună cu Jean Monnet, comisar al planului de modernizare a Franței de după război.

Planul Schuman a devenit realitate la 18 aprilie 1951 prin semnarea la Paris, de către 6 țări europene (Belgia, Olanda, Luxemburg, RF Germania, Franța, Italia) a Tratatului instituind Comunitatea

Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO), care a intrat în vigoare la 23 iulie 1952.

Prin urmare, Uniunea Europeană este rezultatul procesului de cooperare și integrare care a început în anul 1951, între cele șase țări europene fondatoare.

După cincizeci de ani în care au fost patru valuri de aderare, respectiv:

- 1973: Danemarca, Irlanda și Regatul Unit;
- 1981: Grecia;
- 1986: Spania și Portugalia;
- 1995: Austria, Finlanda și Suedia.

Uniunea Europeană are astăzi 25 de state membre, după ultima extindere din 1 mai 2004 când au aderat Republica Cehă, Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Cipru și Malta.

Misiunea Uniunii Europene este de a organiza relațiile dintre statele membre și între popoarele acestora, într-o manieră coerentă, având drept suport solidaritatea.

Problematica extinderii Uniunii Europene către estul continentului are rădăcini în voința comună politică exprimată de statele implicate în acest proces. Lărgirea Uniunii Europene poate fi privită drept un proiect politic și cultural, reprezentând un pas decisiv în crearea unei Europe unite, pas care presupune transformări uriașe în sistemele socio-economice ale țărilor membre, precum și în mentalitatea populației europene.

Actualul val de aderări, care a cuprins 10 state europene (Republica Cehă, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria), este caracterizată de o multitudine de provocări de natură economică, socială, culturală și politică. Extinderea

Uniunii Europene către o structură de 25 de state membre presupune creșterea populației totale cu aproape o treime (peste 100 milioane locuitori), în timp ce produsul intern brut – considerat la scară actuală – va înregistra un plus de numai 6%. Acest dublu impact este echivalent cu o scădere a produsului intern brut pe locuitor de aproximativ 15-16%, fenomen care ar fi însoțit și de adâncirea decalajului între cea mai „bogată” respectiv cea mai „săracă” țară membră (de la 2,5 raportul veniturilor pe cap de locuitor, în prețuri comparabile la nivelul puterii de cumpărare, ar crește la 4). Este evident că un asemenea decalaj inițial va putea fi recuperat numai pe termen lung, ceea ce presupune un efort colectiv de realizare a convergenței nivelurilor de trai, efort care nu poate fi concretizat în mod eficient fără menținerea voinței politice și, implicit, fără sprijinul dorinței exprimate din partea majorității populației europene.

Explicația voinței politice exprimate la nivel european se regăsește în avantajele pe termen mediu și de durată. Încercând doar o sintetizare a principalelor obiective, vom spune că scenariul optimist presupune apariția unei economii integrate cu 450 milioane de consumatori, având o piață internă cu cea mai mare putere de cumpărare absolută, ocupând omogen un spațiu geografic clar delimitat, având o istorie comună de acceptare a varietății culturale în cadrul unei civilizații bazate pe valori destul de apropiate.

Experiențele recente de integrare a altor state în Uniunea Europeană demonstrează că momentul oficial al aderării nu reprezintă în sine realizarea coeziunii sau alinierii la standardele medii. Cel mai concludent exemplu este încă oferit de situația land-urilor din

estul Germaniei după unificarea din 1990. Procesul de convergență este lung și cuprinde acest moment al accederii în interiorul său. Termenul „convergență” are multiple conotații, el având importanță atât pentru cadrul instituțional, pentru economia nominală, cât și pentru cea reală. Cele trei aspecte sunt importante într-o măsură egală pentru că, așa cum arată experiența anterioară a Uniunii Europene, realizarea integrării economice nu a fost posibilă fără atingerea unui nivel suficient de convergență în toate cele trei aspecte. O observație care se face este că existența unui nivel de dezvoltare omogen ca un element precursor al aderării constituie un factor important în asigurarea unui proces nedistorsionat de integrare în Uniunea Europeană, care să aibă consecințe cât mai puține.

Procesul de recuperare a întârzierii țărilor candidate față de țările din Uniunea Europeană implică reducerea diferențelor de venit, iar, în acest context, se pune întrebarea dacă există convergență între nivelurile venitului pe cap de locuitor în țările candidate și cele din țările membre ale Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1 Ioan Alexandru, Știința administrației, Editura Economică, 2001.

2 Ioan Alexandru, Administrația publică, Editura Lumina Lex, București, 1999.