

THE CHALLENGE OF AUTONOMY: AN EMPIRICAL STUDY OF THE VARIOUS DIMENSIONS OF AUTONOMY

Cristi IFTENE*

Abstract

There are various dimensions of autonomy (policy, financial, structural, personnel, legal, institutional) as different scholars demonstrated (Christensen 2001, Verhoest et. al. 2004). In the present paper we will focus only on political and financial autonomy. As Yesilkagit and van Thiel demonstrated there is a difference between formal and de facto autonomy. They found that formal autonomy does not reinforce de facto autonomy and that organizations with less autonomy report higher levels of political influence when policy autonomy is concerned.

Keywords: *Autonomy, decentralization, political influence, group interest, public policy*

Introduction

The purpose of this theme is represented by the research of certain institutions specific to the concept of administrative autonomy in direct correlation with the concept of state sovereignty and the relationship created between the two concepts.

Within this theme there will be considered the legal and doctrinal concepts regarding the administrative autonomy and its components. The theme also requires a comparative study regarding the evolution of the concept of autonomy in the context of different forms of polity, the relationship between administrative autonomy, decentralization/deconcentration, and regionalization.

The hereby project seeks to answer to several questions such as:

- What are the specific elements of administrative autonomy, and what are its benefits?
- What elements of the institutes declared autonomous allowed demonstrating their independence?
- What factors contribute to the brake down of the existence of the concept administrative autonomy?
- What factors have slowed down the process of self-governance and the decision within a certain area?
- What types of interest groups may affect the development of such a concept?

The assumptions from which we shall start this study can be framed - but not limited - into the following limits:

- The autonomy based on a budgetary independence is much more profitable in comparison with that which is based on financial authoritarian rules, centralized. This indicates that there is a greater inclination towards the creation of institutions that are financially independent a legal support basis of the autonomous bodies.
- There is a strong correlation between the degree of autonomy and accountability of institutions. This suggests an effort in order to achieve a balance between the benefits of autonomy and creating tools that compensate for lack of a centralized social control.

* Ph.D. candidate, researcher Law and Administrative Science Faculty, Ovidius University, Constanta, Romania (e-mail: cristiiftene@univ-ovidius.ro).

• Romania creates a balance between autonomy and social control in the majority of the institutions, which are subject of the research. However important imbalances and influences towards an autonomy in which the lack of accountability levels can be observed.

Research Methodology

The research methodology of the proposed topic involves the use of certain tools such as:

- Documentary analysis: quantitative and qualitative
- Direct observation (external or participatory) of the administrative phenomenon.
- Consultation the official sources

Literature Review

Some authors divide the approach of the autonomy into four categories: a group compares the autonomy with the right to act discretionary in some circumstances. The right is, in this case possessed by an individual or by administrative organization. Others use the term as a synonym for independence. According to a third position autonomy is synonymous with decentralization, and a fourth opinion specifies that autonomous entities are those which have exclusive powers: legislative, administrative and judicial proceedings in specific areas. The latter is called political autonomy and it is the opposite of administrative autonomy, which is limited to the power within the scope of the government¹.

Studying different theories and a fairly extensive casuistry, the authors mentioned above suggest a well defined description of the autonomy. Must however be mentioned that in practice there is a great difference between different cases; however following definition does not claim to reflect in an identical way all these different cases. A political territorial autonomy is a way by means of which to a group is guaranteed the liberty to express their identity, although they differ from the majority population in a state but at the same time they represent the majority in a certain region. Autonomy is a way of distributing the powers in order to preserve the unity of the state, while the diversity of its population is respected: it was a success in some cases and failure in others².

According to Dworkin,³ autonomy acts as a moral aim, politically and socially. In all three cases there is an added value as things are seen through the prism of values, motivation and desires of the individual and how these elements are formed and polished⁴.

As a political ideal, autonomy is used as an argument against the form and the functioning of political institutions, which try to impose a set of values, attitudes and purposes to the citizens of the society. This can be imposed due to a theological or historical vision of a reliable society or by the accumulation of experience at the same time with human development. A government is required to treat its citizens in a neutral way, in the sense that they can not promote the interests of some or others. Moreover this idea was used by Dworkin in trying to sustain the idea of the existence of different rights.

¹ Ruth Lapidoth, *Autonomy, Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997, p. 33

² Ruth Lapidoth, *Autonomy, Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997, p. 3

³ Gerald Dworkin, *The theory and practice of autonomy*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1988, p. 10

⁴ The author discusses throughout the book the two components of autonomy theoretical and practical and he approaches them from a philosophical point of view.

An important point in determining the autonomy is the division of powers between central and autonomous entities. The powers which the autonomy has are usually in relation with cultural, economical and social aspects. However there are different degrees of autonomy and the expanding of powers transferred to the autonomous authorities vary from very restrictive to very extensive and towards a large concentration of power essential in the mentioned areas. Usually security and foreign affairs are reserved in a restrictive way to the state, the central government; however in some cases autonomous organization has limited powers, in order to conclude international agreements and join international organizations. In some cases the central authorities consult the autonomous organization when it comes to take a decision that may affect the latter.

To avoid disputes and misunderstandings, it is important that the powers of a self to be defined as clearly as possible when they are established. In fact, typically there are four different areas of power that can be taken into account: powers that are reserved to central powers, powers transferred to autonomous powers in an integral way, parallel powers and powers which can be exercised jointly.

In some cases⁵, the central power determines the general policy in a number of areas in which the autonomous entity can develop and the local authority is authorized to be conducted within the limits of this general policy. In fact there is a need for a certain degree of cooperation, coordination and consultation between central authorities and the autonomous entity. This fact is crucial because it is understandable that there is a connection between the powers exercised by these entities. In addition certain powers may require a joint action.

Even if the transfer of powers is set out and described in meticulous way, when autonomy is established future difficulties can not be prevented. For example, there may be a discussion on what type of power can fit a certain function of one or other of the parties.

As I said the power of the autonomous entities usually include legislation, administrative and judicial powers in those spheres of responsibility transferred to it. However the power to judge often remains at the level of the central authority. The law of autonomous entities often requires confirmation from the central authorities, but this consent must be given (except where such legislation affects and undermines the security of the state or it can be accused of excess of power). We can speak about a necessary agreement to be issued by the center in accordance with the agreement of both parties.

A scheme of the autonomy may be established by international treaties⁶, by the Constitution, through statutes or subsequent regulations acts and, not least, by combining the aforementioned instruments. Perhaps even custom or habit may cover such situation⁷.

In an etymological word autonomy is derived from the Greek "auto", himself and "nomos" - a law or rule. Today the concept is used in three different branches of science: philosophy and its derivatives branches; 2. natural sciences and 3. law, political science and international relations. For philosophers autonomy is a characteristic of the person, who has the power to auto-manage through his own wit, through his own free will, "positive liberty" or "own master". In natural sciences the concept promotes the idea of organic independence or the condition of a phenomenon in accordance with its laws, without being the subject of certain regulations over himself.

In the domain of political science and legal autonomy there are more interpretations.

Georg Jellinek⁸ describes an autonomous entity as being based solely on its laws, with all materials and functional attributes of power within a state: the authority to govern, to administer and to judge. Basically this can be synonymous with sovereignty.

⁵ For example, in southern Sudan

⁶ Eritrean situation (by resolution of the United Nations General Assembly) or Memel territory (the Paris Convention - 1921), South Tyrol (Bruno de Gasperi Agreement 1946)

⁷ Differences may be made by the nature of the legal system.

In the view of Paul Laband⁹ autonomy always includes the power of law but differs from sovereignty in the way that it can be exercised only within the limits established by its sovereign power.

An entity can be regarded as autonomy only when it has its own legislative, judiciary and administrative powers. Though it should be distinguished from the self (engl. self government) or administrative decentralization (administrative descentralization-fr.), a concept which implies the fact that the entity that auto-administrates is subordinate to a superior entity that could make this administration itself.

Though, there are some authors who talk about the two terms (self government and administrative decentralization) as being synonymous.¹⁰

Leon Duguit¹¹ defines autonomy as involving an area protected by the laws of the State, whereas Henry Berthlemy¹² uses the term as a synonym for decentralization while Maurice Hauriou¹³ uses the idiom to describe the discretion that sometimes the law lives to the administration.

Jacob Robinson¹⁴ examining the nature the autonomy values, by making a comparison with sovereignty, that autonomy exists only with respect to those powers that were conferred, while sovereignty is the supreme and unconditional authority the state.

The shortest definition of autonomy that I have found in literature is given by Heinrich Oberreuter¹⁵: the possibility of free self-determination in the frame of a pre-existing regulation.

Theoretical Background

R.A.W. Rhodes¹⁶ identifies two ways of existence of both central and local entities. On the one hand there is a way in which the entity is the local agent, implementing the decisions at the local level under the supervision of specialized departments at the central level. In this case the local staff has limited or no opportunity to decide. A second way is a model of partnership in which local authorities and the central authority are co-deciders under the authority of the Parliament. Local authorities have the opportunity to decide the design and implementation of their policies.

The trend that is felt at this time is that of transforming the local entities from partners into agents.

This centralization occurs because of two reasons: firstly, the central entity exercises an increasingly tight control over public spending while local entities are becoming more dependent on subsidies from the central level. Secondly, central departments have accumulated more control powers. This gives the entity a central supernatural role.

⁸ Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg, Germany, Herman Getner Verlag, 1928/1960, p.493

⁹ Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, vol.1, Tübingen, Germania, Mohr, 1911, p.105-106

¹⁰ Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'etat specialment d'apres les donnees fournies par le Droit constitutionnel francais*, vol.1, Paris, Siery, 1920, p. 169-170

¹¹ Leon Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, vol.2, Paris, Fontemoing Bocard, 1921, p.478

¹² Henry Berthlemy, *Traite elementaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1926, pp.174-176

¹³ Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public*, Paris, Siery, 1927, pp.345-346

¹⁴ Kommentar der Konvention uber das Memelgebiet vom 8 Mai 1924, Kaunas, Lithuania, Verlag "Spaudos Fondas", 1934, pp.254-256

¹⁵ Heinrich Oberreuter, Autonomie, in Staatslexikon, vol.1, Freiburg, Basel,, Verlag Herder, 1985, pp.490-491

¹⁶ R.A.W. Rhodes, *Control and power in central-local government relations*, Aldershot and Brookfield, Vt. : Ashgate, 1999, p13

The content of administrative autonomy

In general terms bureaucratic autonomy is defined as a dispensation granted to an administrative entity by a superior authority under its total surveillance. Here are some components revealed by the doctrine¹⁷:

1. Structural autonomy by introducing an intermediate alternative of supervisory policy;
2. Financial autonomy – characterized by its independence towards financial resources of the central budget system;
3. Legal autonomy - which allows the entity to decide alone in its field of competence.

At the same time, other doctrinal¹⁸ also take into account cultural or territorial autonomy, decision-making autonomy (which may be identical to that identified by legal Jørgen Christensen Grønnegaard) or personal autonomy (granted on ethnic, cultural, religious or linguistic criteria).

We can measure the degree of autonomy of an entity according to its placement on the grid below:

	Structural Autonomy	Financial autonomy	Decision-making autonomy (regulatory)
Low Autonomy	The management of the administrative entity communicates to the resort ministry on a hierarchical way; the Ministry appoints the management of the entity.	Regulations of the central authorities are applied;	The legislation does not allow to the administrative entity any option; authorization to regulate internal issues do not exist
	The Management reports to the ministry after consulting with the board, where the majority is made up of non-governmental actors; Ministry appoints the leadership.	The entity is funded from earnings. The deficit is covered from the center.	The legislation authorizes the ministry to regulate the general aspects of the public policy.
	The management agency reports to a collegial body in which most members are appointed by the Prime Minister who has the power to dismiss them in a discretionary way. The council appoints the agency's	Agencies are financed through sales and distribution of the budget from the center.	The legislation allows the management agency to decide in particular cases that can not reach the ministry.

¹⁷ Jørgen Grønnegaard Christensen, *Bureaucratic Autonomy as a Political Asset*, presented at Workshop *Politicians, bureaucrats, and institutional reform*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March 26-31, 1999

¹⁸ Ruth Lapidot, *Autonomy, Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997, p. 37

	management.		
Increased Autonomy	The entities management stuff reports to a board consisting of directors in which the majority are appointed for a fixed term by non-governmental actors. This council appoints the agency's management.	The entities auto-finance themselves, not being dependent upon the central budget.	The legislation authorizes the agencies to cover general issues that are converging to the public policies defined by the law.

Table: graphical representation of dependency types of autonomy

Public sector organizations should be forced to provide more information about their performance. The argument lies in the fact that this would move the power pole, in terms of control of information in the public sphere to other spheres: politicians, academics, pressure groups and civil society in general.¹⁹

Edward Elgar, taking one of Swyngedouw idea, makes a three-tier division of power that would help to rearrange the relations between states, civil society and market. This would require outsourcing come of the state's functions through privatization and decentralization. The lowest level of governance would be the local one, with its forms; while the upper level would involve a number of supranational bodies (The European Union, The World Trade Organization, etc.)... This structure would be reinforced by a series of structures that are formed by horizontal through the combination of private and public bodies.

In the past 20 years the classical hierarchical command system from the centre has been filled by a further delegation of these functions to autonomous agencies.²⁰ A hypothesis from which one could part is that the creation of autonomous entities would improve the performance and efficiency without adversely affecting other values such as democracy or political control.²¹ We believe that this is a hypothesis and not a fact based on reality and as such there is a need to be examined through empirical studies. The causes and the effects of such policies are still unclear.

Political regime - a factor of influence of the autonomy

Within the Romanian political doctrine the political rule is defined as being all the methods and means of achieving power, of the existing relations between the elements that make up the social political system, especially the fundamental rights and freedoms of the citizens.²² We can conclude that the political rule refers to the concrete conditions of operation of the administration in relation with politics.

Undoubtedly the existing political regime in a country significantly influences the state's administration and thus the major differences occur in the organization and functioning of the administrative system. These differentiations are influenced by both types of political regimes, namely, democratic regimes and authoritarian or totalitarian regimes. In this paper we proposed to

¹⁹ Patricia Kennett, *Governance, globalization and public policy*, Cheltenham, U.K.: Northampton, Mass. Edward Elgar, c2008, p. 33.

²⁰ Tom Christensen, Per Lægred, *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, c2006, p. 8.

²¹ Christopher Pollitt ... [et al.], *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Hampshire; New York : Palgrave Macmillan, 2004.

²² Vâlsan, C., *Politologie*, Ed. Economică, București, 1997.

analyze the administrative autonomy from the perspective of democratic regimes, considering that is the most propitious environment for the development of such a concept.

It recognizes the existence of a professional administration in a democratic regime. Consequently, the officials²³ and in particular the senior officials (bureaucrats) can and should coexist with different political ideologies and will, more or less, interfere in the society under the ideology of the party in power.²⁴

In a totalitarian or authoritarian regime the situation is exactly the opposite, the administration being identified, to a lesser or greater, with the leading political class, especially in its upper levels. Clearly, both regimes will always be influenced by concrete political, economical and social circumstances.

We can state a number of specific characteristics of the democratic regime such as:

- Administration is under the direct authority of the government, but is organized and operates under the general lines set by the Parliament.
- There will always exist a direct correlation between the will of the majority of electoral and the administration conduct.
- The democracy trains in a necessarily way the decentralization which tends to entrust the management of local bodies to some local elected bodies.
- The Parliament, independent of the action it exercises in the legislative and budgetary matters, exercises some influence over the administration.
- In the democratic field the administration is subdue not only to the control of the Parliament but also to the surveillance of the civil society, organized or not (the media, NGOs, trade unions, employers associations, etc...), which is free to judge ministers and officials.
- The whole public freedoms allow citizens to express wishes and to be protected from abuse.
- The administration is subdued to some internal controls resulting from the hierarchy and guardianship.²⁵

Local authorities can not be left entirely free in order to conduct business because otherwise it could turn into rival governments, challenging the power and authority of the central government. Central government should therefore share power so that, although it may differ from a political point of view from the central authority, the local authority should not exceed its limits.²⁶

Apart from the judiciary control which we see as an “ultra vires” control, there are three main types of control that can be used by the central authorities on local ones: financial, legislative and administrative control.²⁷

Control is considered to be one achieved by the state but at the same time a private control over public sector, exists – external control - as well as an internal control made by a large variety of public agencies which establish standards and use different forms of performance measurement of the management and establish measures of governmental auditing.²⁸

²³ Alina Profiroiu, Irina Popescu, *Introducere în Știința administrativă*, Editura ASE, București, 2003

²⁴ Alina Profiroiu, *Știința administrativă*, Editura Economică, București, 2007

²⁵ A se vedea în acest sens și opiniile exprimate de Alina Profiroiu, Irina Popescu, *Introducere în Știința administrativă*, Editura ASE, București, 2003

²⁶ J.H. Price, *Comparative government, four modern constitution*, , second edition, Hutchinson, London, 1975, p. 167

²⁷ J.H. Price, *Comparative government, four modern constitution*, second edition, Hutchinson, London, 1975, p. 168

²⁸ Tom Christensen, Per Læg Reid, *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, c2006, p. 10

The introduction of a democracy requires the adoption of a double limitation of the power: an organic and functional separation of powers between legislative, executive and judiciary accompanied by a territorial division that shall temperate the central power through counterbalance by the local. The local history collectiveness is that of their autonomy. Centralism and authoritarianism shapes the state during the nineteenth century. Local entities were only administrative constituencies being subordinate to the state's power. Hélène Pauliat tries to find the answer, in Part I of her book, to the question whether the autonomy and free management of the entities are a conflicting exercise of jurisdiction, stating that at the present stage of the development of human society one must take into account the two antagonistic phenomena: globalization and autonomy. As such, two phenomena occur: on one hand a phenomenon of the centralization of powers (indifferent to what level we discuss - global community, regional, national) and on the other hand, a phenomenon of decentralization, recognition of diversity.²⁹

The basic components of administrative autonomy

William Safran³⁰ presents spatial and functional dimension of the autonomy from a national and theoretical perspective.

In many writings in reference to ethnic minorities and especially those who deal with the problem of protecting their cultural rights, a distinction is made between territorial and non-territorial autonomy. The first concerns the granting of a judicial authority within a broader political entity defined as a state; the latter one the author calls it "functional autonomy", but which in theory appears as "personal autonomy" or institutional autonomy.³¹

The separation between the courts - political and administrative; administrative and economic

Separation between courts - political and administrative, administrative and economic - is actually the second of the democratic model of public administration.

On this second principle the weberian myth is founded that still prevails in the West model, namely an instrumental administration found at the service of the political power, but separate from it. The separation consists, in principle, in the impossibility of the officials to enter the world of politics, and the impossibility of politicians to join the administration. Separation is only theoretical, and practical evaluates the somewhat increased separation in English style, and the development of a growing reciprocal intersection, in a French administrative and political style.³²

Regarding the first assumption - restricted to enter the world of political officials - they are more severe in the UK, moderate in Germany and relatively lighter in France. The access of a clerk at a political ministerial or parliamentary activity, in the UK is difficult, for reasons related

²⁹ Hélène Pauliat, *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits*, EUROPA; textes réunis par ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.15

³⁰ Identity and territorial autonomy in plural societies, William Safran, Ramon Maiz, London, Frank Can, 2000

³¹ Ruth Lapidot, *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*, Washington DC, US, Institute of Peace Press, 1996; Evelyn Kallen, *Ethnicity and self determination: a paradigm*, in Donald Clark and Rupert Williamson, *Self determination: International perspective*, London, Macmillan, 1996, pp.113-123

³² Ioan Alexandru, *Politică, Administrație, Justiție*, Ed. All Back, București 2004, p. 103

primarily to legal terms in which the political freedoms of public officers are exercised. It is well known the fact that public officials (administrative agencies) are distributed in three groups.³³

The group of "politically free" - virtually all industrial staff and that which is not industrially subordinate – that have all the freedom to devote to political activities, whether it is local or national; Intermediate group - for example, typist, officers with lower administrative education and even some agents with a slightly higher hierarchical level of scientific or technical bodies- whose members must obtain a permit from the ministerial department if they want to devote themselves to a political activities on both local and national levels; finally, the officers group so appointed "politically restricted" prohibits any national political activity,, its members being unable to dedicate themselves to a local political activity, only if they have an authorization. A great power of discretion is left to each minister to issue such permits that are granted by rank and nature of functions performed by civil and by the field of activity the ministry's competences, upon which he depends on. It seems that such permits are not granted unless very restrictive about 100 permits, on average, per year.

The dispositions relating to political freedoms have therefore a deterrent effect. This deterrent effect gets bigger as a clerk, who would like to submit any price, at an election could not participate unless he demission in advance from his function. Material insecurity hat would result for him in this situation (he is no more a clerk, but is not sure if it is chosen) not compensated by the prospect of financial gain; parliamentary allowances in the UK are not considerable. In all these conditions the British political tradition is added, namely that only personalities who have generally a long knowledge of political life, first as a member of Parliament, then as Junior minister can have an access to a ministerial post; the demanded time as a practitioner is on average (after finishing the studies), for 15 years. Therefore, it is obvious that access of a British officer in a political activity, as a parliamentarian or as a member of the government, is neither easy, nor unusual, nor attractive.

The situation in Germany is quite different in terms of access to civil deputies mandates. In the Bundestag for example, was noticed in a first phase, an increase in the number of members from public office. It is true that on the one hand, a significant number of these officers come from education and not from active administration and on the other hand, the proportion between the political officials and the senior administration officials, on the contrary seems to have decreased.

Rather different situation of the United Kingdom and Germany reflects the difference between the political status of the British and German officials. The latter have the statutory possibility to devote themselves to political activities-provided they are not against, the "fundamental democratic and liberal order ", as a result of the Constitution. The officials even have to join through their whole attitude to the democratic and liberal order. German officials also have the opportunity to present at the elections as candidates, without being forced to resign in advance. In addition, they have the security to find their job within the frame of administration after the end of the electoral mandate.³⁴

In France, until 1958, the separation of administrative courts from the political ones was also the dominant principle. Things have changed in the establishment of the 5th Republic. France gives the example in this respect of an exception to the principle of separating politics from administration.

The principle of separation of two worlds as William Plowden says, the closed world of the political class and world class managers – manifests itself with the impossibility to enter the

³³ Ion Popescu Slăniceanu, *Teoria funcției publice*, Ed. Evrica, Brăila, 1991, p. 100-108

³⁴ G. Timsit, *Modele, structuri și strategii ale administrației, elemente pentru o prospectare administrativă*, Review de Droit Public, Paris, 1986 cited by Ioan Alexandru, *Administrația Publică, terorii, realității, perspective*, Ed. Lumina-Lex, București, 2007, p.422

administrative world of politicians, a more obvious impossibility in Britain than in Germany or France.

The separation is in this sense, less rigid and crossing from one world to another is easier, even though they remain rare. In Britain, political appointments to administrative positions are, apparently, exceptionally; more often they are made for the posts of ambassadors, delegates, or functions in the upper nationalized industries. In Germany, the separation is smaller.

So there are real levers for the transfer of political will to that of public administration which ensures the latter's subordination towards the policy. At the same time, the model implies separation, not confronting the political and administration's power. Given that the alternate or at least changing the policy represents the rule in a real democracy, government can not be linked to political power and must not be fully renewed at every political change, but on the contrary, it must have stability and continuity. Thus, the evolution of constitutional contemporary political regimes based on the principle that parties succeed to power, had to arrive at a division of officials in two categories: firstly, the career officials, and secondly, political officials. Political officials may be recognized by the fact that we can send them in delegation wherever we want to, or at least to put them in availability, being the link and at the same time the separation - between political power and administrative apparatus. The opposite are the career officers, true officers, whose vocation is to administer first of all in an unprejudiced way.

Thus Weber makes a distinction between the two powers and their functions. To take part, to fight, to be passionate are the characteristics of the political man and especially the political boss. The activity of the political boss is subordinated to a special responsibility principle, even opposed to that of the official. The honor and the value of the public officer consists in its ability to execute conscientiously an order under the responsibility of higher authority, even if, in spite of its looks, the upper authority gets stubborn in following a wrong path. He should rather execute this order, as it would correspond to its own beliefs.

The principle of subordination has, in most European countries, a constitutional basis. The principle of national sovereignty is fundamental. No body, no individual can impose its authority that does not come from the nation. Administrators have no representative legitimacy. It is therefore affirmed the existence of a fundamental distinction between the representatives, political power, the only holders of sovereignty, the only ones empowered to undertake the nation and the administrators, agencies, the officials being the only ones responsible to execute the will of political power. This is achieved by very strict rigor through the hierarchy of the administrative structures whose very detailed articulation ensures the transfer of the political power's decision in the direction of administration and the distribution of the will of the political power of the entire administrative body.³⁵

As we have seen, the transfer structures are, either collegial structures, or individual experts. Both are characterized by their dual political and administrative feature. They do not make the difference between the two functions. The structures consist in essence of these "political officials", mentioned by Weber. The most important of these collegial structures consists of the Presidency services - the Chancellery, the Cabinet, presidential advisers and even state advisers is in an essential connection between the President, Government and the administrative state.

Ministerial offices and, primarily, the Prime Minister's one have the same features. Offices remain in function as long as the Minister holds the portfolio to which they are placed. They provide a general mission of coordinating the ministry's services and even, sometimes, in certain ministries, considered weak - do not resist the temptation to replace ministerial services, in order to resolve some records.

³⁵ Ioan Alexandru, *Adiministrația Publică, terorii, realității, perspective*, Ed. Lumina-Lex, București, 2007, p.455

The list of these functions with a relatively higher stability is established in France, so as with a non-limitative title by means of a decree: prefects, rectors, ambassadors, general secretaries, general directors and directors of central administrations, etc., the most elevate employees of the hierarchy are registered in this list.³⁶ Agents occupying these functions depend upon government's decision regarding the appointment and removal from office. But discretionary freedom available to governments in relation to these agents - in most cases this having a status of civil servants - who occupy these positions, does not necessarily mean that every change of government resulted in a change in the holders of these functions. But, this discretionary freedom may involve a political weakness, if not of the government and the empowered parties, at least the dominant political ideas.

And there is another issue: the issue of coordination and control increases disproportionately with the size of the organization.³⁷

The balance between autonomy and control is difficult to determine and equally difficult to maintain and a great challenge is to clarify under what circumstances this balance is changing in a sense or another. Another question is how to control those who control?³⁸

Financial and fiscal autonomy

We shall begin the hereby analysis with a question:

Financial autonomy of local communities can endanger freedom of access to public services initially guaranteed by the state? (through the existence of self-financing or a different type of financing of the same type of service?).

Agencies find themselves between two contradictory trends: on one hand as public institutions they have to collaborate locally. The statistical data shows trends of centralization reasoned by the fact that these institutions would be more effective in the centralization situation. On the other hand agencies give their best to find the independence they need for effective management of funds, despite the bureaucratic impulses that characterize in a natural way the administration. There is no indication that between the two trends one prevails, but the different organizational entities in the EU show that the efficiency of these institutions is given by the high level of autonomy or even by the independence they have.³⁹

Financial autonomy has been materialized by the arrangement of sufficient resources in order to ensure their operating costs and at the same time to ensure the realization of decentralized powers.

The freedom to manage fiscal and financial autonomy are listed and associated as being a cocktail of a successful decentralization.⁴⁰

Specialists believe that the free administration is the foundation of decentralization.

We can speak of two foundations of the claimed financial autonomy: on the one hand we talk about the empowerment of local communities (can decide themselves - subject to law, they

³⁶ Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina-Lex, București, 2003 p. 590

³⁷ Patricia Kennett *Governance, globalization and public policy*, Edward Elgar, Cheltenham, U.K. ; Northampton, Mass., 2008, p.32

³⁸ *Autonomy and regulation : coping with agencies in the modern state* / edited by Tom Christensen, Per Lægreid, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, c2006, p. 38

³⁹ See the scientific efforts made in this respect by Florea Adrian, *L'autonomie relative des politiques budgétaires*, Analele Universității din Oradea, Seria Științe economice, Tom VI, Volum I, 2007, pp. 299-301, <http://anale.steconomie.evonet.ro/arhiva/2007/economics-and-business-administration/67.pdf>

⁴⁰ *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits* / EUROPA ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.172

can assume responsibility). Secondly, the freedom of management as a financial autonomy suggests an independence of the community across the state. Hélène Pauliat concludes in this case that the reclamation of the financial autonomy is rather the privilege of the rich local collectives.

Agnes Sauviat⁴¹ states that financial autonomy of local communities is one of the basic conditions of a real administration management to the extent that it is not a way to assert independence from the state but requires the state to guarantee a stable and sufficient level of resources which allows the local community to exercise fully and relevant the decentralized skills.

The process of decentralization in France is based on four important principles: the entry of the region in the Constitution, at the same level with the department and the commune, the right to experience, the ensuring of the autonomy of the financial resources of the region and the right to a local referendum. The most important consequence of this process is to increase local taxation, which causes many conflicts between the government and regional councils.⁴²

Services	Local level	County level	Regional level	National level
Public authorities				
The premises	L	J	R	
Other offices of public institutions	L	J	R	
Local police	L	J	R	
fire brigade	L			
Civil Defense				
Education				
Primary education	L			
Secondary education	L			
Upper secondary	L	J		
Universities			R	N
Health				
Basic healthcare	L			
Assistance				

Table: allocation expenditure for public services related to the type of budget

As you can see a large part of public services are provided from local resources.

Most OECD countries have created noncommercial organizations outside the centre of public services based ad hoc, resulting in a real administrative "zoo".⁴³ This has reduced the

⁴¹ *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits* / EUROPA ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges: PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.174

⁴² *Modernizarea guvernării locale în Franța*, Andre Cabanis, Universitatea de Științe Sociale din Toulouse, in *Revista Economie și administrație locală*, Numărul 10/2006, presented at the International Conference «Guvernarea modernă a colectivităților locale »,Management Faculty – ASE

⁴³ *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations* / Christopher Pollitt ... [et al.], Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, 2004

transparency of governance towards the citizens and may compromise the responsibility modalities by the government.⁴⁴

Fiscal autonomy can not be recognized for the local entities, even decentralized for a unitary state. Fiscal autonomy implies the existence of an absolute power because otherwise we can not talk about autonomy. Either fiscal power (the power to impose taxes and duties) is an attribute of state's sovereignty, one of the supreme rights in pure form. Only the state can impose, modify or delete this regime. Such an important task can not be left to reach the local authorities, this having only the derived tax power, which may allow, to some extent, to modulate the level of taxes, but can not create new taxes, or alter the legal regime of a tax.⁴⁵

Fiscal autonomy is not therefore viable solution and, without doubt it is not a condition of financial autonomy.⁴⁶

Conclusions

Member nations will cease to exist when they are consumed by internal conflict and do not provide anymore the certainty a common good.⁴⁷

The development of administrative institutions is a minimal requirement for training and development of the state. Weak administrative institutions are a key factor in the state's failure. In the absence of administrative capacity, strengthening the state of any kind is as nonexistent.⁴⁸

The principle of autonomy has in view the organization and functioning of public administration starting from the "right and effective ability of the public authority's administration, to resolve and manage under their responsibility, an important part of the public matters, for the mass that is ", the central administration authorities, according to the principle of subsidiary, intervening if and insofar as the action can not be achieved by local authorities.

The autonomy of administrative entities manifests itself on several levels. On its legal capacity, local authorities are subjects on separate issues having their own public interests, and on an institutional plan, they have their own administrative authorities. On its decision-making autonomy, these authorities have their own skills and make decisions in the interest of mass that it is managing. Also, autonomy can not be real, effective, without the presence of autonomy in the frame of human, material and financial entities, having their own public officials, its own area (public and private), domain (public and private) and its own financial autonomy (budget line). These entities are autonomous but not sovereign. Local autonomy in Romania is exclusively only at an administrative level and not at a legislative one, of governance or judicial.

Reality shows that for almost 10 years we try to adapt to the transformation of administrative, political and legal nature that take place in the developed countries. An analysis of the legislative and institutional framework shows that they have found the best tools to reform the administration:

- It was not able to optimize decision-making project, autonomy was not fully assumed by local authorities;

⁴⁴ OECD, Public sector modernization: Changing organization, GOV/PUMA, Paris, 2003, p.9

⁴⁵ L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits / EUROPA ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.174

⁴⁶ L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits / EUROPA ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.176

⁴⁷ Robert I. Rotberg, *When states fail. Causes and consequences*, Princeton University Press, 2004, p.3.

⁴⁸ Robert I. Rotberg, *op. cit.*, p.157.

- responsibilities and relationships between different institutions was not identified, and as such this weak regulatory leads to the ignorance of this type of report that is established between these entities;

- Decentralization is incomplete; the approach to the interest of the citizen with a set of attributes and decisions being led to failure. It was not able to complete the transfer of material and financial resources which ensure the close decision towards an economical reality and which gives a better recovery of resources.

- The budgets of autonomous entities are dependent largely on the resources of the state budget, own revenues of local budgets exceeding 25% of local resources, the finance reform covering after the European model, a rate of approximately 50%.

- An insufficient communication between the public and the citizen which leads on one way towards the non-recognition of the authorities by the citizen, and the other hand it leads to rejection of any form of regulatory authority that it could generate;

- A success, in implementing an informational system in all branches of government, was not made, resulting in a reliance on other means or entities that would like to be autonomous;

An increase in the administrative autonomy leads to:	planned consequences	Unplanned consequences
Accumulation of power	<ul style="list-style-type: none"> Cooperation strategies Solutions to problems to take on public policy 	<ul style="list-style-type: none"> bureaucracy exploits information asymmetry bureaucratic politics
Institutional isolation towards politics	<ul style="list-style-type: none"> Rule of law implies the possibility of anticipation and safety 	<ul style="list-style-type: none"> Resistance to change
Changes in performance	<ul style="list-style-type: none"> Bureaucracy promotes efficiency and effectiveness 	<ul style="list-style-type: none"> Maximize the budget

Table: Consequences of administrative autonomy

Without doubt, many laws adopted during the post-December period – starting from constitutional recognition of local autonomy - have endorsed the creation of a legal framework necessary to implement this principle. With all these efforts, there are still necessary some legislative and administrative set of rules which should offer efficiency to this purpose.

The Develop a decentralization law represents a starting point for an administrative reform in the sense of implementing the principles that lead to institutional autonomy.

In human society a social change takes place as a permanent phenomenon only if a cultural change is made. A revolution is a revolution only if an ethical revolution takes place.

PROVOCĂRILE AUTONOMIEI: UN STUDIU EMPIRIC ASUPRA MULTIPLELOR DIMENSIUNI ALE AUTONOMIEI

Cristi IFTENE*

Rezumat

Există diferite dimensiuni ale autonomiei (politică, financiară, structurală, personală, legală, instituțională) după cum doctrina de specialitate o demonstrează (Christensen 2001, Verhoest et. al. 2004). În cadrul lucrării de față ne vom concentra numai asupra autonomiei politice și financiare. După cum au arătat și Yesilkagit și van Thiel există diferențe marcante între autonomia formală și cea de facto. Ei au demonstrat că autonomia formală nu întărește autonomia de facto și că organizațiile cu un mai scăzut grad de autonomie raportează un înalt grad de influență politică din perspectiva conceptului de autonomie politică.

Cuvinte cheie: *Autonomie, descentralizare, influență politică, grupuri de interese, politici publice*

Introducere

Obiectivul general al acestei teme îl constituie cercetarea instituțiilor specifice conceptului de autonomie administrativă în relație directă cu conceptul suveranității statului precum și a relațiilor create între cele două concepte.

Within this theme there will be considered the legal and doctrinal concepts regarding the administrative autonomy and its components. The theme also requires a comparative study regarding the evolution of the concept of autonomy in the context of different forms of polity, the relationship between administrative autonomy, decentralization/deconcentration, and regionalization.

Tema impune totodată și realizarea unui studiu comparativ referitor la evoluția noțiunii de autonomie în contextul diferitelor forme de organizare statală, studiu ce va fi realizat ca o a treia componentă a proiectului de cercetare doctorală. În cadrul acestui vor fi analizate comparativ, pe baza unor instrumente de cercetare consacrate a fenomenului administrativ, componentele autonomiei administrative aplicate în cadrul diferitelor instituții administrative și în contextul unor democrații diferite folosindu-se clasificare realizată de doctrina politică contemporană.

Proiectul de față, în integralitatea sa încearcă să răspundă la o serie de întrebări cum ar fi:

- Care sunt elementele specifice autonomiei administrative, care sunt beneficiile autonomiei?
- Ce elemente ale instituțiilor declarate autonome le-au permis să-și demonstreze independența?
- Ce factori contribuie la frânarea existenței conceptului de autonomie administrativă?
- Ce factori au frânat procesul de autoguvernare și decizie în cadrul unui anumit areal?
- Ce tipuri de grupuri de interese pot afecta dezvoltarea unui astfel de concept?

Ipotezele de la care vom porni în cadrul acestui studiu se înscriu – dar nu se limitează - în următoarele limite:

- Autonomia bazată pe o independență bugetară este mult mai profitabilă în comparație cu cea care are la baza reguli financiare autoritare, centralizate. Acest aspect indică faptul că există

* Doctorand, Cercetător științific, Facultatea de Drept și Științe Administrative, Universitatea Ovidius, Constanța, (e-mail: cristiiftene@univ-ovidius.ro).

o mai mare înclinație spre crearea unor instituții care sunt independente din punct de vedere financiar și care au o bază legală de suport a organismelor autonome.

- Există o corelație puternică între gradul de autonomie și responsabilitatea instituțiilor. Această relație sugerează un efort în obținerea unui echilibru între beneficiile autonomiei și crearea instrumentelor care compensează lipsa unui control social centralizat

- România realizează un echilibru între autonomie și controlul social în majoritatea instituțiilor supuse cercetării. Cu toate acestea importante dezechilibre și influențe spre o autonomie în care lipsesc nivelurile de responsabilitate se pot observa.

- În cadrul unui studiu comparativ se pot observa o serie de influențe istorice și etnice care pot afecta o dezvoltare pe principii autonome a regiunii.

Metodologia de cercetare a tematicii propuse presupune utilizarea unor instrumente precum:

- Analiza documentară: cantitativă și calitativă
- Observația directă (participativă ori exterioară) a fenomenului administrativ
- Consultarea surselor oficiale

Studiu doctrinar

Unii autori împart abordarea *autonomiei* în patru categorii: un grup compară *autonomia* cu dreptul de a acționa discreționar în anumite privințe. Dreptul este, în acest caz posedat de individ sau de un corp administrativ. Alții folosesc termenul ca un sinonim pentru independență. Conform unei a treia poziții *autonomia* este sinonimă cu descentralizarea iar o a patra opinie specifică ca entitățile autonome sunt acelea care au puteri exclusive: legislative, administrative și judecătorești în domenii specifice. Ultima variantă este denumită autonomie politică și este opusă autonomie administrative, care este limitată la puterile din sfera administrației.¹

Studiind diferite teorii și o cazuistică destul de vastă autorii sus menționați sugerează o descriere eclectică a *autonomiei*. Trebuie totuși menționat că în practică există o mare diferență între diferitele cazuri și cu toate acestea următoarea definiție nu are pretenția de a reflecta în mod identic toate aceste cazuri diferite. O autonomie politică teritorială este o modalitate prin care se garantează unui grup care diferă de majoritatea populației dintr-un stat – dar care este majoritar într-o anumită regiune, un mijloc prin care își exprimă identitatea.

Autonomia este un mijloc de difuzare a puterilor pentru a conserva unitatea statală în timp ce se respectă diversitatea populației sale: a fost un succes în unele cazuri și un eșec în altele.²

După Dworkin³ *autonomia* funcționează ca un ideal moral, politic și social. În toate cele trei cazuri există o valoare adăugată după cum sunt văzute lucrurile prin prisma valorilor, motivației și dorințelor individului și cum aceste elemente sunt cizelate și formate⁴.

Ca un ideal politic, *autonomia* este utilizată ca un argument împotriva formei și a funcționării instituțiilor politice care încearcă să impună un set de valori, atitudini și finalități cetățenilor societății. Acest fapt poate fi impus datorită unei viziuni teologice sau a unei viziuni istorice asupra unei societăți credibile sau poate fi impusă de importanța acumulării de experiență odată cu dezvoltarea umană. Unui guvern i se cere să trateze cetățenii săi în mod neutru în sensul

¹ Ruth Lapidoth, *Autonomy, Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997, p. 33.

² Ruth Lapidoth, *op. cit.*, p. 3.

³ Gerald Dworkin, *The theory and practice of autonomy*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1988, p. 10.

⁴ Autorul tratează pe parcursul cărții cele două componente ale autonomiei teoretice și practice și le abordează din punct de vedere filozofic.

că nu poate favoriza interesele unora sau a altora. Dealtfel această idee a fost folosită de Dworkin și în argumentarea existenței diferitelor drepturi.

Un punct important în stabilirea regimului *autonomiei* este divizarea puterilor între autoritățile centrale și entitățile autonome. Puterile pe care le presupune *autonomia* sunt de obicei relaționate cu aspecte ce țin de cultură, economie și aspecte sociale. Cu toate acestea există diferite grade de autonomie iar extinderea puterilor transferate către autoritățile autonome variază de la foarte restrictive la foarte extinse și către o mare concentrare a puterilor esențiale în ariile menționate. De obicei afacerile externe și securitatea sunt rezervate în mod restrictiv statului, guvernului central; cu toate acestea în câteva cazuri organismul autonom are puteri limitativ agreeate de guvernul central de a încheia acorduri internaționale și de a deveni membru al organizațiilor internaționale. În unele cazuri autoritățile centrale se consultă cu organismele autonome atunci când iau decizii ce pot afecta pe cele din urmă.

Pentru a evita disputele și neînțelegerile, este important ca puterile unui regim autonom să fie definite în mod cât mai clar atunci când sunt stabilite. În fapt în mod obișnuit sunt patru arii diferite ale puterii care pot fi luate în considerare: puteri rezervate puterilor centrale, puteri transferate către entitățile autonome în mod integral, puteri paralele și puteri care pot fi exercitate în comun.

În anumite cazuri⁵, puterea centrală determină politica generală într-un număr de domenii în care entitatea autonomă poate să se desfășoare, iar autoritatea locală este autorizată să se desfășoare în limitele acestei politici generale. În fapt este nevoie de un anumit grad de cooperare, coordonare și consultare între autoritățile centrale și entitatea autonomă. Acest fapt este crucial deoarece este de înțeles să existe o legătură între puterile exercitate de aceste entități. În plus anumite puteri pot solicita o acțiune comună.

Chiar dacă transferul puterilor este prevăzut și în mod meticolos descris, atunci când *autonomia* este stabilită anumite dificultăți viitoare nu pot fi preîntâmpinate. Spre exemplu pot exista discuții referitoare la ce categorie de puteri putem încadra o anumită atribuție a uneia sau alteia dintre părți.

Așa cum am mai spus puterea entităților autonome de obicei includ legiferarea, atribuții judecătorești și administrative în acele sfere ale responsabilității transferate către aceasta. Cu toate acestea puterea de a judeca rămâne de multe ori la nivelul autorității centrale. Actul de legiferare al entităților autonome de cele mai multe ori necesită confirmarea din partea autorităților centrale, dar acest consimțământ trebuie dat (cu excepția în care spre exemplu acel act legislativ afectează și submină securitatea statului ori poate fi acuzat de exces e putere). Ca atare putem vorbi de un accept necesar a fi emis de către centru în conformitate cu acordul încheiat de cele două părți.

Un regim al *autonomiei* poate fi stabilit de către tratate internaționale⁶, de către Constituție, prin statute ori acte de reglementare subsecvente și, nu în ultimul rând prin combinarea instrumentelor susmenționate. Probabil că chiar și cutuma ori obiceiul poate reglementa existența unei astfel de situații⁷.

În mod etimologic cuvântul autonomie derivă din grecește “auto”, el însuși și “nomos”- lege sau regulă. Astăzi conceptul este folosit în trei ramuri diferite ale științei: 1. filosofie și ramurile sale derivate, 2. științele naturii și 3. drept, științele politice și relațiile internaționale.

Pentru filozofi *autonomia* este o caracteristică a persoanei care are puterea de a se autodirija prin propria sa rațiune, prin propriul liber arbitru, “libertatea pozitivă” sau “propriul stăpân”. În științele naturale conceptul promovează ideea de independență organică sau de condiție a unui

⁵ Spre exemplu în sudul Sudanului.

⁶ Situația Eritreei (prin rezoluție a Adunării Generale a Națiunilor Unite), ori teritoriul Memel (Convenția de la Paris - 1921), Tyrolul de Sud (Acordul Bruno de Gasperi 1946).

⁷ Diferențele putând fi făcute de natura sistemului juridic.

fenomen în conformitate cu propriile legi, fără a fi subiectul unor reglementari mai presus de el însuși.

În domeniul științelor politice și juridice *autonomia* cunoaște mai multe interpretări.

Georg Jellinek⁸ descrie o entitate autonomă ca fiind una bazată numai pe propriile legi, cu toate atributele materiale și funcționale ale puterii de stat: autoritatea de a guverna, de a administra și de a judeca. Practic acest fapt poate fi sinonim cu suveranitatea.

În opinia lui Paul Laband⁹ *autonomia* întotdeauna include puterea de legiferare dar diferă de suveranitate prin aceea că poate fi exercitată numai în limitele sale bine stabilite de puterea suverană.

O entitate poate fi privită ca având autonomie numai atunci când are propriile puteri de legiferare, administrare și judecată. Trebuie făcută distincție față de autoguvernare (engl. self government) sau descentralizare administrativă (fr. *-descentralization administrative*), o noțiune ce implică faptul că entitatea care se autoadministrează este subordonată unei entități superioare care ar fi putut realiza această administrare ea însăși. Există și autori care vorbesc despre cei doi termeni (self government și administrative descentralization) ca despre termeni sinonimi.¹⁰

Leon Duguit¹¹ definește *autonomia* ca implicând un areal protejat prin puterea legislativă a statului iar Henry Berthlemy¹² folosește termenul ca un sinonim pentru descentralizare în vreme ce Maurice Hauriou¹³ îl folosește pentru a descrie discreția pe care uneori legile o lasă administrației.

Jacob Robinson¹⁴ examinând natura *autonomiei* apreciază, prin compararea cu conceptul de suveranitate că *autonomia* există numai prin respectul față de acele puteri ce i-au fost conferite în vreme ce suveranitatea reprezintă autoritatea supremă și de necondiționat a statului.

Cea mai scurtă definiție a *autonomiei* pe care am regăsit-o în literatura de specialitate este cea data de Heinrich Oberreuter¹⁵: posibilitatea de autodeterminare liberă în cadrul unei reglementări preexistente.

Fundamentele teoretice ale studiului

R.A.W. Rhodes¹⁶ identifică două căi de existență a celor două entități centrală și locală. Pe de o parte se poate vorbi de o modalitate în care entitatea locală este agent, implementând deciziile de la nivel local sub supravegherea departamentelor de specialitate de la nivel central. În acest caz agentul local are limitată sau chiar deloc posibilitatea de a decide. O a doua modalitate este cea a unui model de parteneriat în care autoritățile locale și cele centrale sunt codecidente sub autoritatea Parlamentului. Autoritățile locale au posibilitatea de a decide în conceperea și implementarea politicilor proprii.

Trendul care se face simțit în acest moment este acela de transformare a entităților locale din parteneri în agenți. Această centralizare apare datorită a două motive: 1. Entitatea centrală

⁸ Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg, Germany, Herman Getner Verlag, 1928/1960, p.493.

⁹ Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, vol.1, Tübingen, Germania, Mohr, 1911, p.105-106.

¹⁰ Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'etat specialment d'apres les donnees fournies par le Droit constitutionnel francais*, vol.1, Paris, Siery, 1920, p. 169-170.

¹¹ Leon Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, vol.2, Paris, Fontemoing Bocard, 1921, p.478.

¹² Henry Berthlemy, *Traite elementaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1926, pp.174-176.

¹³ Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public*, Paris, Siery, 1927, pp.345-346.

¹⁴ Kommentar der Konvention uber das Memelgebiet vom 8 Mai 1924, Kaunas, Lithuania, Verlag "Spaudos Fondas", 1934, pp.254-256.

¹⁵ Heinrich Oberreuter, *Autonomie*, în Staatslexikon, vol.1, Freiburg, Basel,, Verlag Herder, 1985, pp.490-491.

¹⁶ R.A.W. Rhodes, *Control and power in central-local government relations*, Aldershot and Brookfield, Vt. : Ashgate, 1999, p13.

exercită din ce în ce mai mult un control strâns asupra cheltuirii banului public în vreme ce entitățile locale devin din ce în ce mai dependente de subvențiile de la nivel central.

În al doilea rând, departamentele centrale au acumulat cât mai multe atribuții de control. Acestea acordă entităților centrale un rol supranatural

Conținutul *autonomiei* administrative

În termeni generali *autonomia* birocratică este definită ca o dispensă acordată unei entități administrative de către o autoritate superioară sub totală sau supravegheată.

Iată câteva componente ale acesteia relevate de către doctrină¹⁷:

1. *Autonomia* structurală prin introducerea unei alternative intermediare de supervizare politică

2. Autonomie financiară – caracterizată prin ne dependența de resursele financiare ale sistemului bugetar central

3. *Autonomia* legală – ce dă posibilitatea entității de a decide singură în domeniul său de competență

Totodată alți doctrinari¹⁸ iau în considerație *autonomia* culturală ori teritorială, *autonomia* decizională (care poate fi identică cu cea legală identificată de Jørgen Grønnegaard Christensen) ori *autonomia* personală (acordată pe criterii etnice, culturale, religioase ori lingvistice).

Putem măsura gradul de autonomie al unei entități conform plasării pe grila de mai jos:

	Autonomie structurală	Autonomie financiară	Autonomie decizională (de reglementare)
Autonomie scăzută	Conducerea entității administrative comunică ministerului de resort pe cale ierarhică Ministerul numește conducerea entității	Se aplică reglementările autorităților centrale	Legislația nu lasă opțiuni entității administrative Nu există autorizări de reglementare a aspectelor interne
	Conducerea raportează la minister după consultări cu un consiliu în care majoritatea este constituită de către actori neguvernamentali Ministerul numește conducerea	Entitatea este finanțată din câștigurile din vânzări. Deficitul este acoperit de la nivel central	Legislația autorizează ministerul să reglementeze aspecte generale ale politicilor publice
	Conducerea agenției raportează unui organ colegial în care majoritatea membrilor	Agențiile sunt finanțate prin vânzări și repartiții bugetare de la nivel central	Legislația permite conducerii agenției să decidă în cazuri particulare care nu

¹⁷ Jørgen Grønnegaard Christensen, *Bureaucratic Autonomy as a Political Asset*, prezentat la Workshopul *Politicians, bureaucrats, and institutional reform*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March 26-31, 1999.

¹⁸ Ruth Lapidot, *Autonomy, Flexible solutions to ethnic conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997, p. 37.

	este numită de primul ministru care are și atribuția de a-i demite în mod discreționar. Consiliul numește conducerea agenției		pot ajunge la nivelul ministerului
Autonomie sporită	Conducerea entității raportează unui consiliu format din directori în care majoritatea sunt numiți pe un termen fix de către actori neguvernamentali. Acest consiliu numește conducerea agenției	Entitățile se autofinanțează nedepinzând de bugetul central	Legislația autorizează agențiile să reglementeze aspecte generale care converg către politicile publice definite prin lege

Tabel Reprezentarea grafică a dependenței tipurilor de autonomie

Organizațiile din sectorul public ar trebui să fie forțate să ofere mai multe informații despre performanța lor. Argumentul rezidă n faptul că acest lucru ar muta polul puterii, în termeni de control al informației din sfera autorității publice către alte sfere: politicieni, mediul academic, grupuri de presiune și societatea civilă în general¹⁹.

Edward Elgar, preluând o idee a lui Swyngedouw face o împărțire în trei trepte a puterii ce ar contribui la rearanjarea relațiilor dintre state, societatea civilă și piață. Acest fapt ar necesita externalizarea câtorva dintre funcțiile statului prin privatizare și descentralizare. Palierul cel mai de jos al guvernării ar fi cel local cu formele sale; iar palierul de sus ar implica o serie de organisme supranaționale (Uniunea Europeană, Organizația Mondială a Comerțului, etc.). Această structură ar fi întărită de o serie de structuri ce se formează pe orizontală prin asocierea organismelor private și publice

În ultimii 20 de ani clasicul sistem ierarhic de comandă de la centru a fost completat printr-o mai accentuată delegare a acestor funcții către agenții autonome²⁰. O ipoteză de la care se poate pleca este aceea că crearea unor entități autonome va îmbunătăți performanțele și eficiența fără a afecta în mod negativ alte valori cum ar fi controlul politic sau democrația²¹. Considerăm că aceasta este o ipoteză și nu un fapt bazat pe realități și ca atare este nevoie să fie examinat prin studii empirice. Cauzele și efectele unei astfel de politici sunt încă neclare.

Regimul politic factor de influență a autonomiei

În doctrina politică românească regimul politic este definit ca fiind *ansamblul metodelor și mijloacelor de realizare a puterii, a relațiilor existente între elementele care alcătuiesc sistemul social politic, relevând, mai ales, regimul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor*²².

¹⁹ Patricia Kennett, *Governance, globalization and public policy*, Cheltenham, U.K. ; Northampton, Mass. Edward Elgar, c2008, p.33.

²⁰ Tom Christensen, Per Lægreid, *Autonomy and regulation : coping with agencies în the modern state*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, c2006, p.8.

²¹ Christopher Pollitt ... [et al.], *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, 2004.

²² Vâlsan, C., *Politologie*, Editura Economică, București, 1997.

Putem concluziona că regimul politic se referă la condițiile concrete de funcționare a administrației în relație cu politica.

În mod indubitabil regimul politic existent într-o țară influențează în mod substanțial administrația statului respectiv și astfel apar diferențieri majore în modul de organizare și funcționare a sistemului administrativ. Aceste diferențieri sunt influențate de cele două categorii de regimuri politice și anume, *regimurile democratice și regimurile autoritare sau totalitare*. În prezenta lucrare ne-am propus să analizăm *autonomia* administrativă din perspectiva regimurilor democratice, considerând că este mediul cel mai propice de dezvoltare a unui astfel de concept.

Cele două tipuri de regimuri diferă prin *dintre grupul uman care exercită puterea politică și cel care administrează din punct de vedere profesional*.

Se admite *existența unei administrații profesionale* într-un regim democratic. În consecință, *grupul funcționarilor*²³ și, în special, cel al înalților funcționari (birocrații) *poate și trebuie să coexiste cu diferite ideologii politice și va interveni, mai mult sau mai puțin, în societate conform ideologiei partidului de la putere*²⁴.

Într-un regim totalitar sau autoritar situația este opusă, *administrația fiind identificată, într-o măsură mai mică sau mai mare, cu clasa politică conducătoare, mai ales la nivelele sale superioare*. În mod evident, ambele regimuri vor fi întotdeauna influențate de către împrejurările politice, economice și sociale concrete.

Putem enunța o serie de caracteristici specifice ale regimului democratic cum ar fi:

- Administrația se află sub autoritatea directă a guvernului, dar se organizează și funcționează conform liniilor generale impuse de Parlament.
- Va exista întotdeauna o corelație directă între voința majorității electorilor și conduita administrației
- Democrația antrenează în mod necesar descentralizarea care tinde să încredințeze gestiunea colectivităților locale unor organe alese pe plan local.
- Parlamentul, independent de acțiunea pe care o exercită în domeniile legislativ și bugetar, exercită anumite influențe asupra administrației
- În regimul democratic, administrația este supusă nu numai controlului Parlamentului, ci și supravegherii societății civile, organizată sau nu (presa, ONG-uri, sindicate, asociații patronale, etc.), care este liberă să critice ministrii și funcționarii.
- Ansamblul libertăților publice permite cetățenilor să-și expună doleanțele și să fie protejați contra abuzurilor.
- Administrația este supusă și unor controale interne care decurg din ierarhie și tutelă²⁵.

Autoritățile locale nu pot fi lăsate în totalitate libere să-și desfășoare activitatea pentru că altfel s-ar putea transforma în guverne rivale, provocând puterea și autoritatea guvernului central. Guvernul central trebuie deci să partajeze astfel puterea încât deși poate diferi din punct de vedere politic de autoritatea centrală autoritatea locală să nu-și depășească limitele²⁶.

În afara de controlul judecătoresc pe care îl vedem ca un control *ultra vires* există trei tipuri principale de control ce pot fi utilizate de autoritatea centrală asupra autorităților locale: controlul financiar, legislativ și administrativ²⁷.

²³ Alina Profiroiu, Irina Popescu, *Introducere în Știința administrativă*, Editura ASE, București, 2003.

²⁴ Alina Profiroiu, *Știința administrativă*, Editura Economică, București, 2007.

²⁵ A se vedea în acest sens și opiniile exprimate de Alina Profiroiu, Irina Popescu, *Introducere în Știința administrativă*, Editura ASE, București, 2003.

²⁶ J.H. Price, *Comparative government, four modern constitution*, , second edition, Hutchinson, London, 1975, p. 167.

²⁷ J.H. Price, *op. cit.*, p. 168.

Controlul este considerat a fi un control realizat de stat dar există totodată și un control privat asupra sectorului public – control extern - cat și un control intern realizat de o mare varietate de agenții publice care își stabilesc standarde și folosesc diferite forme de măsurare a performanței managementului și stabilesc măsuri de auditare a organizațiilor guvernamentale²⁸.

Instaurarea unei democrații necesită adoptarea unei duble limitări a puterii: o separare organică și funcțională a puterilor între legislativ, executiv și judecătoresc dublată de o divizare teritorială care să tempereze puterea centrală prin contrabalansarea de către cea locală.

Istoria colectivităților locale este cea a *autonomiei* lor. Centralismul și autoritarismul modelează statul în timpul secolului XIX. Entitățile locale nu erau decât circumscripții administrative subordonate puterilor statului. Hélène Pauliat încearcă să găsească răspunsul în partea 1 a cărții sale la întrebarea dacă *autonomia* și libera administrare a entităților sunt un exercițiu conflictual al competențelor, precizând că în etapa actuală de dezvoltare a societății umane trebuie să se țină cont de cele două fenomene antagonice: globalizarea și *autonomia*. Ca atare apar două fenomene: pe de o parte un fenomen de centralizare a competențelor (indiferent de ce nivel discutăm – mondial, comunitar, regional, național) și pe de altă parte un fenomen de descentralizare, de recunoaștere a diversității.²⁹

Componente de bază ale autonomiei administrative

William Safran³⁰ prezintă dimensiunea spațială și funcțională a *autonomiei* dintr-o perspectivă națională și teoretică.

În multe scrieri cu referire la minoritățile etnice și cu precădere cele care tratează problematica protejării drepturilor lor culturale se realizează o distincție între *autonomia* teritorială și cea non-teritorială. Prima se referă la acordarea unei autorități jurisdicționale în cadrul unei entități politice larg definită ca stat; pe cea din urmă autorul o denumește “autonomie funcțională” dar care apare în doctrină și ca “autonomie personală” sau autonomie instituțională³¹.

Separarea între instanțe - politice și administrative; administrative și economice

Separarea între instanțe - politice și administrative; administrative și economice - este de fapt a doua constantă a modelului democratic de administrație publică.

Pe acest al doilea principiu se fondează mitul weberian, care încă domină în modelul occidental și anume o administrație instrumentală aflată la dispoziția puterii politice, dar separată de aceasta. Separarea constă, în principiu, în imposibilitatea funcționarilor de a intra în lumea politica și a oamenilor politici de a intra în administrație. Separarea nu este însă decăt teoretică, iar practic evoluează de la separarea oarecum accentuată în stil englezesc, la dezvoltarea crescândă a unei intersecții reciproce, în stil francezesc dintre administrativ și politic³².

²⁸ Tom Christensen, Per Lægheid, *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, c2006, p. 10.

²⁹ Hélène Pauliat, *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits*, EUROPA; textes réunis par ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.15.

³⁰ Identity and territorial autonomy in plural societies, William Safran, Ramon Maiz, London, Frank Can, 2000.

³¹ Ruth Lapidoth, *Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts*, Washington DC, US, Institute of Peace Press, 1996; Evelyn Kallen, *Ethnicity and self determination: a paradigm*, în Donald Clark and Rupert Williamson, *Self determination: International perspective*, London, Macmillan, 1996, pp.113-123.

³² Ioan Alexandru, *Politică, Administrație, Justiție*, Editura All Beck, București 2004, p. 103.

În ceea ce privește prima ipoteză - restrictiv de a patrunde în lumea politică a funcționarilor - acestea sunt mai aspre în Marea Britanie, moderate în Germania și relativ mai lejere în Franța.

Accesul unui funcționar la o activitate politică, ministerială sau parlamentară, în Marea Britanie este dificil, din motive care țin în primul rând de condițiile juridice în care se exercită libertățile politice ale agenților publici. Se știe, de fapt, că funcționarii publici (agenții administrativi) sunt repartizați în trei grupuri³³:

- grupul agenților "politic liberi" - practic tot personalul industrial și cel care nu este industrial subaltern - care au toată libertatea de a se dedica unei activități politice, fie ca este locală sau națională; grupul intermediar - de exemplu dactilografi, agenți cu studii administrative inferioare și chiar anumiți agenți cu un nivel ierarhic ușor superior al corpurilor științifice sau tehnice - ai căror membrii trebuie să obțină o autorizație de la departamentul ministerial dacă vor să se dedice unei activități politice atât pe o treaptă locală, cât și națională; în sfârșit, grupul agenților așa numiți "politically restricted" interzice orice activitate politică națională, aceștia neputându-se dedica unei activități politice locale decât cu autorizație. O mare putere de apreciere este lăsată fiecărui ministru pentru eliberarea unor astfel de autorizații care sunt acordate după rangul și natura funcțiilor exercitate de funcționar și după domeniul de activitate și competențele ministerului de care depinde. Se pare că astfel de autorizații nu sunt acordate decât foarte restrictiv: cca. 100 autorizații, în medie, pe an.

Dispozițiile relative la libertățile politice au deci un efect descurajant. Acest efect de descurajare este cu atât mai mare cu cât un funcționar care ar vrea să se prezinte, cu orice pret, la o alegere, nu ar putea participa decât demisionând în prealabil din funcția sa din administrație. Nesiguranta materială care ar rezulta pentru el în această situație (nu mai este funcționar, dar nu este sigur dacă va fi ales) nu este compensată de perspectiva unor câștiguri financiare; indemnizațiile parlamentare în Marea Britanie nu sunt considerabile. La toate aceste condiții se adaugă tradiția politică britanică și anume că nu pot avea acces la un post ministerial decât personalitățile care au în general o îndelungată cunoaștere a vieții politice, mai întâi ca membru al Parlamentului, apoi ca Junior minister"; timpul cerut ca practician este, în medie (după terminarea studiilor), de 15 ani. Asadar, este evident că accesul unui funcționar britanic la o activitate politică „fie în calitate de parlamentar, fie în calitate de membru al guvernului, nu este nici ușor, nici obișnuit, nici atrăgător.

Situația din Germania este relativ diferită în ceea ce privește accesul funcționarilor la mandatele de deputați. În Bundestag spre exemplu, s-a realizat într-o primă fază o creștere constantă a numărului de deputați provenind din funcția publică. Este adevărat că, pe de o parte, un număr important din acești funcționari provin din învățământ și nu din administrația activă și că, pe de altă parte, proporția dintre funcționarii politici și funcționarii superiori din administrate pare dimpotrivă să fi scăzut.

Situația relativ diferită a Marii Britanii și a Germaniei reflectă diferența dintre statutul politic al funcționarilor britanici și germani. Aceștia din urmă au posibilitatea statutară de a se dedica activităților politice - cu condiția să nu fie împotriva „ordinii fundamental democratic și liberal”, așa cum rezultă din Constituție. Funcționarii trebuie chiar să adere prin întreaga lor atitudine la această ordine democratică și liberală. Funcționarii germani au de asemenea posibilitatea de a se prezenta la alegeri în calitate de candidați, fără a fi obligați să demisioneze în prealabil. În plus, au garanția de a-și regăsi slujba în administrație după sfârșitul mandatului electoral³⁴.

³³ Ion Popescu Slăniceanu, *Teoria funcției publice*, Editura Evrica, Brăila, 1991, p. 100-108.

³⁴ G. Timsit, *Modele, structuri și strategii ale administrației, elemente pentru o prospectare administrativă*, Revista de drept Public, Paris, 1986, apud Ioan Alexandru, *Administrația Publică, terorii, realități, perspective*, Editura Lumina-Lex, București, 2007, p.422.

În Franța, până în 1958, separarea instanțelor administrative de cele politice era de asemenea principiul dominant. Lucrurile s-au schimbat la instaurarea celei de-a V-a Republici. Franța oferă în această privință exemplul unei excepții de la principiul separării politicului de administrație.

Separarea de principiu a două lumi după cum spune William Plowden, lumea închisă a clasei politice și lumea administratorilor - se manifestă de asemenea prin imposibilitatea de pătrundere în lumea administrativă a politicienilor, imposibilitate mai evidentă în Marea Britanie decât în Germania sau Franța.

Separarea este, în acest sens, mai puțin rigidă și trecerile de la o lume la alta mai ușoare, chiar dacă ele raman rare. În Marea Britanie, numirile oamenilor politici în posturi administrative sunt, se pare, excepțional; cel mai adesea, ele se fac pentru posturile de ambasadori, de delegați sau pentru funcții superioare în industriile nationalizate. În Germania separarea este mai mica.

Asadar, exista adevărate pârgii de transfer a voinței politice către administrația publică care asigură subordonarea acesteia din urmă față de politic. În același timp, modelul presupune separarea, neconfundarea puterii politice și a administrației.

Dat fiind că alternanța sau cel puțin schimbarea politică reprezintă regula într-o democrație reală, administrația nu poate fi legată de puterea politică și nu trebuie să fie reînviată în totalitate la fiecare schimbare politică, ci, din contra, trebuie să aibă stabilitate și continuitate. Astfel, evoluția constituțională a regimurilor politice contemporane, fondate pe principiul partidelor ce se succed la putere, trebuia să ajungă la o împărțire a funcționarilor în două categorii: pe de o parte, funcționarii de cariera, pe de alta parte, funcționarii politici. Funcționarii politici pot fi recunoscuți prin faptul că putem să-i deplasăm după voie sau cel puțin să-i punem în disponibilitate, ei asigurând legătura, dar în același timp separarea - între puterea politică și aparatul administrativ. Opusul sunt funcționarii de cariera funcționarii adevărați a căror vocație este să administreze înainte de toate într-un mod nepărtinitor.

Astfel face Weber distincția între cele două puteri și funcțiile lor. A lua parte, a lupta, a fi pasionat sunt caracteristicile omului politic și mai ales ale șefului politic. Activitatea șefului politic este subordonată unui principiu de responsabilitate deosebit, ba chiar opus aceluia al funcționarului. Onoarea și valoarea funcționarului constă în abilitatea sa de a executa conștiincios un ordin sub responsabilitatea autorității superioare, chiar dacă, în pofida propriei lui păreri, autoritatea superioară se încapătănează să urmeze o cale greșită. El trebuie mai degrabă să execute acest ordin, ca și cum ar corespunde cu propriile sale convingeri.

Principiul subordonării are, în majoritatea țărilor europene, un temelie constituțional. Principiul suveranității națiunii este fundamental. Nici un corp, nici un individ nu își poate impune autoritatea ce nu provine în mod evident de la națiune. Administratorii nu au legitimitate reprezentativă. Se afirmă deci existența unei distincții fundamentale între reprezentanți, puterea politică, singurii posesori ai suveranității, singurii împuterniciți să angajeze națiunea și administratorii, agenții, funcționarii singurii responsabili să execute voința puterii politice. Acest lucru se realizează prin rigurozitatea foarte strictă, prin intermediul ierarhiei structurilor administrative a căror minucioasă articulație asigură transferul deciziei puterii politice în direcția administrației și difuzarea voinței puterii politice în interiorul întregului corp administrativ³⁵.

După cum am văzut, structurile de transfer sunt, fie structuri colegiale, fie experți individuali. Ambele se caracterizează prin dubla lor trăsătură politică și administrativă. Ele nu fac diferența dintre cele două funcții. Structurile sunt compuse, în esență din acești „funcționari politici” de care vorbește Weber. Cea mai importantă dintre aceste structuri colegiale este

³⁵ Ioan Alexandru, *Administrația Publică, terorii, realități, perspective*, Editura Lumina Lex, București, 2007, p.455.

constituită de ansamblul serviciilor prezidenției – Cancelaria, cabinetul, Consilierii prezidențiali și chiar Consilierii de stat se constituie într-un organ liant esențial între Președinte, Guvern și aparatul administrativ al statului.

Cabinetele ministeriale și în primul rând cel al primului-ministru prezintă aceleași caracteristici. Cabinetele rămân în funcție pe lângă ei în principiu atât timp cât ministrul deține portofoliul pe lângă care sunt plasate. Ele asigură o misiune generală de coordonare a serviciilor ministerului și chiar, câteodată, în anumite ministere, considerate slabe - nu rezistă tentației de a înlocui serviciile ministeriale, pentru rezolvarea unor dosare.

Lista acestor funcții cu o stabilitate relativ mai mare este stabilită în Franța astfel, cu titlu nelimitativ printr-un decret: prefeți, rectori, ambasadori, secretari generali, directori generali și directori de administrații centrale etc., toți angajații cei mai elevați ai ierarhiei administrative sunt înscrși în această listă³⁶. Agenții care ocupă aceste funcții depind de decizia guvernului atât în ceea ce privește numirea, cât și scoaterea lor din funcție. Dar libertatea discreționară de care dispun guvernele în privința acestor agenți - în majoritatea cazurilor aceștia având un statut de funcționari - care ocupă aceste funcții nu înseamnă nicidecum ca fiecare schimbare de guvern a determinat o schimbare a titularilor acestor funcții. Dar aceasta libertate discreționară poate implica o anumită slăbiciune politică, dacă nu a guvernului și a partidelor aflate la putere, cel puțin a ideilor politice dominante.

Și mai apare un aspect: problema coordonării și a controlului crește disproporționat odată cu mărirea organizației³⁷.

Echilibrul dintre autonomie și control este greu de stabilit și la fel de greu de menținut și o mare provocare este clarificarea sub ce condiții acest echilibru se schimbă într-un sens sau altul. O altă întrebare este cum să controlezi pe cei care controlează?³⁸

Autonomia financiară și fiscală

Vom începe analiza de față printr-o întrebare: *Autonomia* financiară a colectivităților locale poate pune în pericol liberul acces la serviciile publice inițial gerate, garantate de stat? (prin posibilitatea existenței subfinanțării sau a unei finanțări diferite a aceluiași tip de serviciu?)

Agențiile se găsesc ele însele între două tendințe contradictorii: pe de o parte ca instituții publice trebuie să colaboreze la nivel local. Datele statistice ne arată tendințe ale centralizării motivate de faptul că aceste instituții ar fi mult mai eficiente în situația centralizării. Pe de altă parte agențiile își dau silința să găsească independența de care au nevoie în vederea administrării eficiente a fondurilor, în ciuda impulsurilor birocratice care caracterizează în mod natural administrația. Nu există nici un indiciu că din cele două tendințe să prevaleze vreuna dar diferite entități organizaționale din UE demonstrează că eficiența acestor instituții este dată de înaltul nivel de autonomie sau chiar de independența pe care o au³⁹.

Autonomia financiară este concretizată de disponerea de resurse suficiente pentru a garanta acoperirea cheltuielilor proprii și, în același timp de a asigura realizarea competențelor descentralizate.

³⁶ Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Editura Lumina-Lex, București, 2003 p. 590.

³⁷ Patricia Kennett *Governance, globalization and public policy*, Edward Elgar, Cheltenham, U.K. ; Northampton, Mass., 2008, p.32.

³⁸ *Autonomy and regulation : coping with agencies in the modern state* / edited by Tom Christensen, Per Lægveid, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, c2006, p. 38.

³⁹ A se vedea demersul științific realizat în acest sens de Florea Adrian, *L'autonomie relative des politiques budgétaires*, Analele Universității din Oradea, Seria Științe economice, Tom VI, Volum I, 2007, pp. 299-301, <http://anale.steconomie.evonet.ro/arhiva/2007/economics-and-business-administration/67.pdf>.

Libertatea de a administra, *autonomia* financiară și fiscală sunt prezentate și asociate ca fiind un cocteil al unei descentralizari reușite⁴⁰.

Specialiștii apreciază că libera administrare este temelia descentralizării.

Putem vorbi de două fundamente ale revendicării *autonomiei* financiare: pe de o parte vorbim de responsabilizarea colectivităților locale (pot decide singure – cu rezerva legalității, își pot asuma responsabilități). În al doilea rând libertatea de administrare ca și autonomie financiară sugerează o independență a colectivității vis-a-vis de stat. Hélène Pauliat concluzionează în acest caz că revendicarea *autonomiei* financiare este mai degrabă apanajul colectivităților locale bogate.

Agnes Sauviat⁴¹ precizează că *autonomia* financiară a colectivităților locale este una din condițiile de bază a unei libertăți de administrare reale în măsura în care ea nu este o modalitate prin care se afirmă independența față de stat ci impune statului să garanteze un nivel stabil și suficient de resurse ce îi permite colectivității locale să-și exercite pe deplin și pertinent competențele descentralizate.

Procesul de descentralizare în Franța se sprijină pe patru principii importante: înscrierea regiunii în Constituție, la egalitate cu departamentul și comuna, dreptul de experimentare, garantarea *autonomiei* resurselor financiare ale regiunii, dreptul la referendum-ul local. Cea mai importantă consecință a acestui proces este creșterea fiscalității locale, ceea ce provoacă numeroase conflicte între guvern și consiliile regionale⁴².

Servicii	Nivel local	Nivel județean	Nivel regional	Nivel național
Autorități publice				
Sediile autorităților	L	J	R	
Alte sedii ale instituțiilor publice	L	J	R	
Poliția locală	L	J	R	
Pompieri	L			
Apărarea civilă				
Educație				
Preșcolară	L			
Învățământ gimnazial	L			
Învățământ liceal	L	J		
Universități			R	N
Sănătate				
Asistență medicală de bază	L			
Protecție medicală	L	J	R	N
Spitale		J	R	
Sănătate publică	L	J	R	N
Cultură și sport	L	J	R	N

⁴⁰ *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits / EUROPA* ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.172.

⁴¹ *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits / EUROPA* ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.174.

⁴² *Modernizarea guvernării locale în Franța*, Andre Cabanis, Universitatea de Științe Sociale din Toulouse, în Revista Economie și administrație locală, Numărul 10/2006, Materialul a fost prezentat în cadrul Conferinței Internaționale "Guvernarea modernă a colectivităților locale", organizată de Facultatea de Management – ASE.

Asistență socială	L			
Mediu și managementul deșeurilor				
Colectarea deșeurilor	L			
Depozitarea deșeurilor	L			
Curățenie stradală	L			
Protecția mediului	L	J	R	N
Transportul public	L			
Dezvoltare urbană	L			

Tabel: repartitia cheltuielilor bugetare pentru servicii publice raportat la tipul de buget

După cum se poate observa o mare parte din serviciile publice sunt asigurate din resurse locale.

Majoritatea țărilor OECD și-au creat organisme noncomerciale în afara centrului serviciilor publice pe baze ad-hoc, rezultând un adevărat “zoo” administrativ⁴³. Acest fapt a redus transparenta guvernării față de cetățeni și poate compromite răspunderea și modalitățile de supraveghere ale acestora de către guvernanti⁴⁴.

Autonomia fiscală nu poate fi recunoscută entităților locale, chiar și descentralizate ale unui stat unitar. *Autonomia* fiscală implică existența unei puteri fiscale absolute pentru că altfel nu putem vorbi de autonomie. Ori puterea fiscală (puterea de a impune taxe și impozite) este un atribut al suveranității statului, unul din drepturile regaliene în formă pură. Numai statul poate să impună, să modifice sau să suprimă regimul acestora. O atribuție atât de importantă nu poate fi lăsată la îndemâna organelor locale, acestea nedeținând decât o putere fiscală derivată le poate permite, într-o oarecare măsură, să moduleze nivelul impozitelor, dar în nici un caz nu pot crea impozite noi și nici să modifice regimul juridic al unui impozit⁴⁵.

Autonomia fiscală nu este deci o soluție viabilă și, fără dubiu nu este o condiție a *autonomiei* financiare.⁴⁶

Concluzii

Statele națiuni încetează să mai existe atunci când sunt consumate de conflictele interne și nu mai furnizează certitudinea binelui comun⁴⁷.

Dezvoltarea institutiilor administrative este o cerință minimalistă pentru formarea și dezvoltarea statului. Institutiile administrative slabe sunt un factor cheie în eșecul statelor. În absența capacității administrative, consolidarea de orice fel a statului este ca și inexistentă⁴⁸.

Principiul *autonomiei* are în vedere organizarea și funcționarea administrației publice pornind de la „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice, de a rezolva și

⁴³ Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations / Christopher Pollitt ... [et al.], Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, 2004.

⁴⁴ OECD, Public sector modernization: Changing organization, GOV/PUMA, Paris, 2003, p.9.

⁴⁵ L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits / EUROPA ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.174.

⁴⁶ L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits / EUROPA ; textes réunis par Hélène Pauliat ; [textes de Nadine Poulet, Joël Andriantsimbazovina, Yves Cousquer ... et al.], Limoges : PULIM. Presses universitaires de Limoges, 2004, p.176.

⁴⁷ Robert I. Rotberg, *When states fail. Causes and consequences*, Princeton University Press, 2004, p.3.

⁴⁸ Robert I. Rotberg, *op. cit.*, p.157.

gestiona în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în folosul colectivităților pe care le reprezintă”, autoritățile administrației centrale, potrivit principiului subsidiarității, intervenind dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de autoritățile locale.

Autonomia entităților administrative se manifestă pe mai multe planuri. Pe planul **capacității juridice**, colectivitățile teritoriale locale sunt subiecte de drept distincte, având propriile interese publice, iar pe plan instituțional, ele dispun de autorități administrative proprii. Pe planul **autonomiei decizionale**, aceste autorități au competențe proprii și iau decizii în interesul colectivităților pe care le administrează. De asemenea, *autonomia* nu poate fi reală, efectivă, fără prezența *autonomiei* în planul **mijloacelor umane, materiale, financiare**, entitățile având proprii funcționari publici, domeniu (public și privat) propriu, **autonomie financiară** (buget propriu). Aceste entități sunt autonome dar nu și suverane. *Autonomia* locală în România este exclusiv la nivel administrativ, iar nu și legislativ, de guvernare sau judiciar.

Realitatea demonstrează că de aproape 10 ani se încearcă adaptarea la transformările de natură administrativă, politică și juridică ce au loc în statele dezvoltate. O analiză a cadrului legislativ și instituțional arată că nu au fost găsite cele mai bune instrumente pentru realizarea reformei în administrație:

- nu s-a reușit optimizarea procesului decizional, *autonomia* nefiind asumată complet de autoritățile locale;

- neidentificarea, în mod cert, a responsabilităților și relațiilor dintre diferite instituții și ca atare această slabă reglementare duce la necunoașterea tipului de raport ce se stabilește între aceste entități;

- descentralizarea este incompletă, nereușindu-se apropierea de interesul cetățeanului, a unor atribuții și decizii. Nu s-a reușit nici transferul complet de resurse materiale și financiare care asigură apropierea deciziei de realitatea economică și care conferă o mai bună valorificarea a resurselor.

- bugetele entităților autonome sunt dependente în mare măsură de resursele bugetului de stat, veniturile proprii bugetelor locale nedepășind 25% din necesarul de resurse locale, reforma finanțelor vizând, după model european, o cotă de aproximativ 50%.

- o insuficientă comunicare între autoritatea publică și cetățean ce duce pe de o parte la nerecunoașterea autorității de către cetățean și e de altă parte la respingerea oricărei forme de reglementare pe care autoritatea ar putea-o genera;

- nu s-a reușit implementarea unui sistem informațional în toate ramurile administrației rezultând o dependență de alte instituții ori mijloace a entităților care s-ar dori autonome;

O creștere a <i>autonomiei</i> administrative duce la:	Consecințe planificate	Consecințe neplanificate
Acumulare a puterii	<ul style="list-style-type: none"> • Strategii de cooptare • Soluții la problemele de asumare a politicilor publice 	<ul style="list-style-type: none"> • Birocrația exploatează asimetria informațiilor • Politicile birocratice
Izolarea instituțională față de politică	<ul style="list-style-type: none"> • Statul de drept presupune posibilitatea de anticipare și siguranță 	<ul style="list-style-type: none"> • Rezistența la schimbare
Schimbări în performanță	<ul style="list-style-type: none"> • Birocrația promovează eficiența și eficacitatea 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximizarea bugetului

Tabel: Consecințe ale *autonomiei* administrative

Fără îndoială că, multe legi adoptate în perioada postdecembristă - începând cu recunoașterea constituțională a *autonomiei* locale - au vizat crearea unui cadru legal necesar aplicării acestui principiu. Cu toate aceste eforturi, sunt încă necesare o serie de măsuri legislative și administrative care să confere eficiență acestui scop.

Elaborarea unei legi a descentralizării reprezintă un punct de plecare pentru o reformă administrativă în sensul implementării principiilor ce duc la creșterea *autonomiei* instituționale.

În societatea umană o schimbare socială are loc ca un fenomen permanent numai dacă are loc o schimbare de cultură. O revoluție este revoluție numai dacă are loc o revoluție etică⁴⁹.

⁴⁹ Maturana H, Varela F., *Autopoiesis and Cognition: the Realization of the Living*, Dordrecht, Holland, D.Reidel, 1980, p.XXVII.