

**FORME DE COOPERARE ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE**

CLAUDIU PUPĂZAN

Cooperarea între diverse grupuri umane timpurii a cunoscut numeroase forme de exprimare, acestea nefiind altceva decât structuri incipiente de organizare a societății, care s-au impus datorită necesităților de ordin practic ce vizau însăși existența comunităților. Conceptul de cooperare¹ a evoluat destul de mult însă elementul central a rămas același: principalul catalizator pentru orice tip de cooperare este interesul economic.

Dezvoltarea relațiilor de cooperare interumane, în sensul modern al cuvântului, este legată în mod indisolubil de apariția primelor structuri de tip urban. Apariția orașelor în cursul dezvoltării societății omenești s-a datorat mai multor factori, dintre care, cel mai important, a fost trecerea de la economia naturală, la economia de schimb². Din punct de vedere istoric, evoluția structurilor de tip urban nu a fost una liniară³. Sinuozitățile nu au făcut însă altceva decât să evidențieze necesitatea unor astfel de structuri. În acest context se remarcă și primele forme de cooperare interurbană; mai întâi la nivelul breslelor sau corporațiilor de meșteșugari și mai apoi între diverse orașe; cooperare având la bază în special interese de natură economică.⁴

În Țările Române, situația a fost una diferită față de restul Europei. Dezvoltarea urbană a avut loc mult mai târziu și s-a realizat de-a lungul marilor rute comerciale care legau nordul continentului de bazinele Mării Negre și Mării

¹ O definiție a cooperării ar fi *a lucra împreună, cu alte cuvinte, a ajuta, a contribui la obținerea unui rezultat*. De-a lungul timpului, formele de cooperare au variat în funcție de rezultatele pe care indivizii le așteptau.

² Acest proces a cunoscut o amploare deosebită în Orientul Apropiat și Mijlociu pe cursurile marilor fluvii: Tigris, Eufrat, Indus, dar și în nordul Africii pe valea Nilului, de unde s-a răspândit apoi în lumea greacă și, mai târziu, în cea romană.

³ Prăbușirea Imperiului Roman de Apus (476) și apariția marilor feude au dus la un regres al vieții urbane și chiar la dispariția multor orașe. Abia în Evul Mediu Dezvoltat, se remarcă o renaștere a centrelor orășenești datorată, în special, activităților meșteșugărești, a intensificării schimburilor economice și circulației bănești.

⁴ În realizarea acestor scopuri, centrele comerciale și meșteșugărești s-au grupat în asociații, mai cu seamă în spațiul german, sub forma ligilor: Liga renană, cu orașele Köln, Worms, Mainz sau Liga hanseatică: Lübeck, Hamburg, Bremen Nürnberg și Rostoch.

Mediterane. Nu a luat amploarea celei din Apusul Europei. De altfel chiar în pragul apariției României moderne, viața orășenească nu impresiona, activitățile economice și sociale erau modeste, chiar și în orașele mari precum: București, Iași, Craiova. Orașele României din această perioadă se caracterizau prin diversitate etnică, dar și printr-o slabă dezvoltare edilitar-gospodărească. În perioada antebelică și chiar interbelică, nu putem vorbi de cooperare între unități administrativ-teritoriale la nici un nivel. Acest lucru s-a datorat legilor de organizare a administrației locale din anii 1894, 1906, 1929 și 1938 care au avut tendința unei accentuări a centralismului administrativ pentru asigurarea puterii statale⁵. Perioada comunistă a însemnat o nouă etapă în evoluția teritorial-administrativă a României, dar nici pe departe în planul cooperării. Caracteristic acestei perioade a fost accentul care s-a pus pe dezvoltarea urbană, politică greșită care nu ținea cont de realitățile sociale și economice, de tradițiile locale, aspecte cu urmări dezastruoase după anul 1990.

Astăzi, unitățile administrativ-teritoriale, în special orașele, au devenit elemente esențiale ale procesului de dezvoltare economico-socială, iar ariile lor de influență constituie repere în ansamblul dezvoltării la nivel național. Plasarea în context lărgit, european, a unităților administrativ-teritoriale este o nouă provocare adusă de apariția ideii de uniune europeană la mijlocul secolului trecut. Unitățile administrativ-teritoriale nu mai sunt privite ca entități separate ci sunt plasate într-o perspectivă extinsă, creându-se un plus de valoare ideii de cooperare. Această evoluție însă nu trebuie să piardă din vedere faptul că orice unitate administrativ-teritorială trebuie să răspundă, în primul rând, necesităților specifice ale cetățenilor, care trebuie să aibă garanția progresului și a prosperității pe care o oferă doar participarea la elaborarea proiectelor care îi privesc în mod direct.

Orașul, din perspectiva legislației actuale, nu este altceva decât o unitate administrativ-teritorială, cu personalitate juridică de drept public, având un patrimoniu și capacitate juridică deplină⁶; dispune de un buget propriu și de organe de conducere reprezentate de consiliul local, ca autoritate deliberativă și primar, ca autoritate executivă, fiind un centru de populație mai dezvoltat din punct de vedere economic, social-cultural și edilitar gospodăresc, decât comuna⁷.

Importanța orașului, are la bază o realitate sociologică de neclintit: este o creație naturală, ca și comuna, anterioară statului, rezultat al unui proces istoric, o structură solidă în cadrul societății umane. De aceea trebuie să i se acorde o atenție deosebită, fapt realizat prin Legea administrației publice locale, care conferă

⁵ I. Alexandru, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București 2005, p. 40.

⁶ Legea nr.215/2001 a administrației publice locale, art.18.

⁷ Mircea Preda, *Drept administrativ*, Partea generală, editia a III-a, Ed. Lumina Lex, București 2004, p.46.

unităților administrativ-teritoriale o largă autonomie și o activă prezență în viața comunității. Mai mult decât atât, în ultimele decenii s-au creat și dezvoltat în jurul unor centre urbane, zone de influență care au polarizat preocupările și interesul populației din localitățile apropiate. Locuitorii din actualele sate și comune gravitează astăzi tot mai mult către orașele apropiate și către reședința județului de care se simt legați prin relații de ordin economic, social sau cultural. Acest lucru creează premisele constituirii unor organisme menite să consolideze și să dezvolte relațiile dintre diverse unități administrativ-teritoriale. În acest context, formele de cooperare și de asociere în cadrul administrației publice locale, au căpătat noi valențe în baza ultimelor modificări ale Legii administrației publice locale, cu implicații hotărâtoare în viața colectivităților locale. Unitățile administrativ-teritoriale de la cele două niveluri, local și județean, au acum posibilitatea să stabilească legături între ele și să participe cu mijloace materiale proprii la realizarea unor proiecte sau programe comune, în scopul satisfacerii necesităților locuitorilor din teritoriile administrative respective.

Putem distinge mai multe astfel de forme de cooperare în cadrul autorităților administrației publice locale, mai exact între unitățile administrativ-teritoriale de la niveluri diferite sau de la același nivel:

1. cooperarea suprafrațională, sub forma parteneriatelor de tipul înfrățirilor între unități administrativ-teritoriale și structuri similare din afara granițelor României sau sub forma aderării la structuri asociative internaționale.
2. cooperarea transfrontalieră, între unitățile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră, cu structuri similare din statele vecine;
3. cooperarea prin constituirea de asociații de dezvoltare intercomunitară;
4. cooperare sub forma încheierii de acorduri între unități administrativ-teritoriale, fără, însă, a se constitui asociații de dezvoltare intercomunitară;
5. cooperare în cadrul regiunilor de dezvoltare;
6. cooperare în cadrul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale:
 - Asociația Comunelor din România
 - Asociația Orașelor din România
 - Asociația Municipiilor din România
 - Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România
7. cooperare între unitățile administrativ-teritoriale și persoane fizice sau juridice, române sau străine de drept privat; această formă de cooperare are la bază încheierea de contracte de drept public sau contracte de drept administrativ.

Inițiativa unităților administrativ-teritoriale din țara noastră de a stabili parteneriate de tipul înfrățirilor cu alte structuri administrativ-teritoriale similare de peste graniță s-a constituit ca o primă formă de cooperare la începutul anilor '90, ce a

reprezentat, într-o fază incipientă, o reacție a cetățenilor români la îngrădirile și izolarea impuse de regimul comunist. Majoritatea relațiilor de acest fel se stabileau cu alte localități (municipalități) din spațiul european, fiind vizate orașe și chiar comune din partea occidentală a continentului, aceasta și datorită orientării pro-europene a cetățenilor români, mult mai puține fiind contactele cu exteriorul Europei. S-a ajuns astfel ca la mijlocul anilor '90 aproape să nu existe localitate din România care să nu fie înfrățită cu alte structuri similare de peste graniță. Totuși acest proces a prezentat, însă, și unele particularități: orașele și chiar comunele din Transilvania, cu o importanță populație etnică maghiară și germană au stabilit, cu precădere, contacte cu municipalități din Ungaria, respectiv Republica Federală Germană și Austria, iar cele din vechile provincii istorice Moldova și Țara Românească (Vechiul Regat) s-au orientat către țări precum: Belgia, Franța, Italia și Spania.

La momentul actual, acest tip de parteneriat acoperă o paletă largă de domenii în care se realizează cooperarea, de la cele socio-economice, la cele cultural-educative. Astfel se pot realiza schimburi de experiență în ceea ce privește reforma în administrația publică locală, prin organizarea periodică a unor ședințe comune de consiliu local sau a unor ședințe pe comisii de specialitate în zonele de interes comun. De asemenea pot fi stabilite măsuri pentru încurajarea și derularea unor proiecte sau programe economice în parteneriat, precum și de ajutor reciproc în situații excepționale. Alte aspecte ale colaborării privesc dezvoltarea mediului cultural-educativ prin promovarea nu numai a valorilor naționale, dar și a tradițiilor locale din cele două comunități înfrățite.

Totuși, pentru permanentizarea contactelor, este necesară crearea unor structuri comune care să mențină un schimb permanent de informații în domeniile de interes local.

O formă particulară de cooperare suprafrontalieră a autorităților administrației publice locale o constituie euroregiunea. Ea presupune asocierea colectivităților locale teritoriale din două sau mai multe state vecine, formând o zonă unitară, caracterizată prin anumite particularități sau interese comune, având instituții proprii de cooperare.⁸ Legea 215 din 2001 cu modificările ulterioare, recunoaște autorităților administrației publice locale dreptul la cooperare suprafrontalieră și la asociere cu alte autorități publice similare din străinătate, ceea ce ne duce la concluzia ca ele pot participa și la constituirea euroregiunilor.

Anul 2006 a reprezentat o nouă etapă în evoluția parteneriatelor de tipul înfrățirilor prin apariția unor astfel de înțelegeri între localitățile din România, fapt deschis de orașele Sulina și Gura Humorului care au semnat un protocol de înfrățire pentru o colaborare în domeniul turismului, cele două localități, fiind

⁸ Anton Trailescu, *Drept administrativ*, ediția a 2-a, Ed. All Beck, București 2005, p. 37.

considerate ca având cel mai mare potențial de dezvoltare turistică din țară. În acest cadru se dorește realizarea de pachete turistice comune cu care să se vină în întâmpinarea dorințelor tot mai sofisticate ale turiștilor⁹.

Acest protocol se dorește a fi extins, cele două orașe manifestându-și intenția de a coopera și zona Bran-Moeciu, pentru a crea un triumvirat al zonelor turistice importante ale țării.

Pe de altă parte, în cadrul cooperării suprafrontaliere, structurile asociative internaționale promovează și reprezintă interesele colectivităților locale din cadrul mai multor state, de la nivel local sau regional. Relevante sunt la nivel european: Congresul Puterilor Locale și Regionale ale Europei, Asociația Regiunilor din Europa, Consiliul Comunelor și Regiunilor Europei, Comitetul Regiunilor.

Dintre acestea, dată fiind reprezentativitatea lor, dar mai cu seamă din perspectiva identității României ca stat membru U.E., amintim Congresul Puterilor Locale și Regionale ale Europei din cadrul Consiliului Europei, și respectiv, Comitetul Regiunilor din cadrul Uniunii Europene. Sunt cele mai importante foruri europene ce asigură reprezentarea administrațiilor colectivităților locale din spațiul european, constituind la nivel continental, un cadru instituțional adecvat, de natură consultativă, menit a asigura dezbaterile celor mai semnificative probleme din sfera de preocupare a autorităților locale și regionale, ale căror implicații transcend frontierele statelor naționale din Europa¹⁰.

Este una dintre formele de cooperare internațională care concurează la scară continentală, în mod nemijlocit la realizarea unei uniuni mai strânse a statelor europene, atașate valorilor democrației și statului de drept, dar mai cu seamă, contribuie la derularea și întărirea procesului de integrare europeană.

În ceea ce privește *cooperarea transfrontalieră*, Legea administrației publice locale prevede în art.13 că unitățile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră pot încheia înțelegeri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din statele vecine și totodată pot crea, în baza acestor înțelegeri, pe teritoriul României, organisme de cooperare cu personalitate juridică, dar fără competențe administrativ-teritoriale¹¹.

O astfel de cooperare urmărește o serie de obiective majore și anume: un mai bun control asupra frontierelor și implicit limitarea traficului ilegal de persoane, în al doilea rând, dezvoltarea relațiilor de natură comercială și economică prin organizarea punctelor de trecere a frontierei în sensul măririi capacităților pentru fluidizarea traficului, dar și în sensul creșterii numărului

⁹ Protocolul de înfrățire a fost semnat la 25 noiembrie 2006.

¹⁰ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, *Dreptul colectivităților locale*, ediția a II-a, Ed. Lumina Lex, București 2005, p.388.

¹¹ Legea nr.215/2001 a administrației publice locale art.13, al.4.

acestora și, nu în ultimul rând, se dorește realizarea unor proiecte de infrastructură comună.

În condițiile integrării României în structurile europene, din perspectiva cooperării transfrontaliere este de înțeles că vor fi favorizate acele comune, orașe, județe aflate la graniță cu țări membre ale Uniunii Europene. Acordurile acestora cu structurile similare din statele vecine vor avea la bază însăși principiile fundamentale ale Uniunii Europene: libera circulație a bunurilor, serviciilor și a capitalurilor și libera circulație a persoanelor, fapt ce va intensifica dezvoltarea relațiilor în proiecte sociale și economice de anvergură¹².

Atât în cazul parteneriatelor de tipul înfrățirilor, cât și în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră, în vederea constituirii unor organisme, este necesară parcurgerea a trei etape:

În primul rând, stabilirea inițiativei de asociere între cele două structuri ce doresc cooperarea.

În al doilea rând, comunicarea inițiativei de cooperare și de asociere Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului de Interne și Reformei Administrative, urmând ca viitoarele proiecte de înțelegeri de cooperare în diverse domenii de interes local, să fie transmise spre avizare Ministerului Afacerilor Externe de către autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale române. Avizele trebuie emise în termen de 30 de zile de la solicitare, altfel se consideră că nu sunt obiecții¹³ în ceea ce privește adoptarea lor. Nu trebuie trecut cu vederea faptul că, proiectele de înțelegeri de cooperare transfrontalieră trebuie avizate conform de Ministerul Afacerilor Externe, acest tip de aviz caracterizându-se prin aceea că trebuie cerut obligatoriu de organul deliberativ care inițiază proiectul de cooperare, iar opinia pe care o conține trebuie să fie respectată întocmai¹⁴.

Cea de-a treia și ultimă etapă este adoptarea hotărârii de către autoritatea deliberativă română, care să consfințească asocierea și cooperarea, într-o ședință publică extraordinară.

¹² Trebuie menționat că în contextul integrării României în Uniunea Europeană, activitățile de cooperare instituțională au căpătat noi valențe. Necesitatea coordonării activităților, precum și necesitatea schimburilor de experiență au determinat Uniunea Europeană să lanseze programul Twinning, în 1998, care este unul dintre principalele instrumente de asistență instituțională în contextul aderării la UE. Twinning are drept scop crearea unei rețele administrative moderne și eficiente în țările beneficiare. Acest aparat administrativ îmbunătățit va fi capabil să implementeze aquis-ul comunitar la aceleași standarde ca în țările deja membre. Twinning oferă cadrul pentru ca administrațiile sau organizațiile publice din țările beneficiare să lucreze cu partenerii din țările membre, în vederea unui schimb de experiență, orientat spre rezultate bine precizate. Începând din 1998 și până în prezent s-au desfășurat peste 1100 de astfel de proiecte.

¹³ Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, art.14, al. 2, 3 și 4.

¹⁴ Idem, art. 13, al. 2.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară, formă de asociere în cadrul autorităților administrației publice locale, reprezintă structuri de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate de două sau mai multe unități administrativ-teritoriale, în scopul realizării unor proiecte de interes zonal sau regional sau pentru furnizarea în comun a unor servicii publice¹⁵.

Actul de înființare a unei asemenea structuri îl reprezintă hotărârile de consiliu local sau județean, după caz, ale unităților administrativ-teritoriale care decid a coopera. Aceste hotărâri vor aproba statutul asociației, prin care se va stabili denumirea, scopul și obiectivele propuse. Pot participa la nașterea asociației de dezvoltare intercomunitară două sau mai multe comune, orașe și chiar județe, toate asumându-și obligații, având drepturi, participând de principiu în mod egal la stabilirea atribuțiilor.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt de utilitate publică și se finanțează prin contribuții de la bugetele locale ale orașelor, comunelor sau județelor membre. Nu este exclus să existe și alte surse de finanțare cum ar fi fondurile guvernamentale de dezvoltare. În cadrul asociației va fi ales un consiliu de administrație, compus din reprezentanți ai unităților administrativ-teritoriale componente, desemnați de consiliul local sau de consiliul județean, la propunerea primarului și a consilierilor locali, respectiv la propunerea președintelui consiliului județean și a consilierilor județeni. Consiliul de administrație va alege din rândul membrilor săi, cu votul majorității, un președinte, înființând, totodată, și un aparat tehnic finanțat din resursele asociației, având rolul de a îndeplini obiectivele proprii¹⁶.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară pot decide de asemenea numirea unui administrator public pentru gestionarea serviciilor de interes general, care fac obiectul asocierii¹⁷.

Scopul unor asemenea asociații de dezvoltare intercomunitară este acela de a realiza în parteneriat proiecte de infrastructură, proiecte cu caracter social și economic, dar și de mediu, care să aibă impact pozitiv asupra nivelului de trai al colectivităților locale participante. Un beneficiu indirect al acestor structuri îl reprezintă creșterea gradului de autonomie locală și implicit o sporire a gradului de responsabilizare a factorilor de decizie locali.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară prezintă două forme principale de organizare și anume: zonele metropolitane și aglomerările urbane.

În contextul reglementărilor privind amenajarea teritoriului și a tendințelor de dezvoltare contemporane, nașterea unei zone de tip metropolitan sau a unei

¹⁵ Idem, art. 1, lit. c.

¹⁶ Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, art. 11, 12 și 13.

¹⁷ Idem, art. 126, al. 1.

aglomerări urbane a fost identificată ca o soluție și o oportunitate a dezvoltării economico-sociale a localităților componente.

Un prim pas în constituirea acestor structuri, pleacă de la identificarea arealelor periurbane, a municipiului sau orașului care va constitui nucleul viitoarei structuri, identificare ce se face prin analiza principalelor caracteristici spațiale, istorice, economice, demografice, culturale și sociale ale ariei respective.

Astfel, zonele metropolitane sunt asociații de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriate între municipii de rang 0, sau municipii de rang I pe de o parte, și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată¹⁸ pe de altă parte.

Legea nr. 351 din 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național¹⁹ a stabilit o serie de reguli care privesc clasificarea localităților pe ranguri, prevăzându-se șase ranguri, de la rangul 0 la V. În baza acestei prevederi legale, singurul municipiu de rang 0 este București, capitala României, municipii de importanță europeană, iar municipiile de rang I,11 la număr, cuprind orașele cu peste 250 000 de locuitori, fiind definite ca municipii de importanță națională, cu influență la nivel european.

Se observă în acest fel că, pentru a se constitui o zonă metropolitană, condiția de bază este existența unei unități administrativ-teritoriale, în parteneriat, de rang 0 sau de rang I.

În ceea ce privește aglomerările urbane, acestea sunt asociații de dezvoltare intercomunitară constituite de asemenea pe bază de parteneriat, între municipii, altele decât cele de rang 0 sau rang I, sau orașe pe de o parte, și localități urbane și rurale aflate în zona de influență²⁰ pe de altă parte. Astfel pentru a constitui o aglomerare urbană trebuie în mod obligatoriu ca în parteneriat să avem cel puțin o unitate administrativ-teritorială cu statut de oraș (rang III).

La ora actuală în România nu există zone metropolitane și nici aglomerări urbane în forme instituționalizate. Proiecte avansate în acest sens întâlnim în zona Bucureștiului, a Iașului, a Târgu-Mureș-ului și a zonei Galați-Brăila. Totuși, putem afirma că viitoarele zone metropolitane și aglomerări urbane, constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale orașelor și comunelor componente vor avea drept scop dezvoltarea infrastructurilor și a obiectivelor locale de interes comun²¹.

Legea 215 din 2001 a administrației publice locale prevede posibilitatea, în art.12, unităților administrativ-teritoriale de a încheia între ele acorduri de cooperare și de a participa în comun, inclusiv prin alocarea de fonduri, la

¹⁸ Legea nr.215/2001, art.1, lit.j.

¹⁹ Legea nr.351/2001, Secțiunea a IV-a, Rețeaua de localități, publicată în M.Of., Partea I, nr. 408 din 24 iulie 2001.

²⁰ Legea nr.215/2001, art.1, lit.b.

²¹ Idem, art.11, al.2.

inițierea și la realizarea unor *programe de dezvoltare zonală sau regională*, în baza hotărârilor adoptate de consiliile locale ori județene²², fără însă a se constitui asociații de dezvoltare intercomunitară.

O asemenea formă de cooperare va avea la bază un contract de asociere care va cuprinde: denumirea părților contractante, obiectivele și activitățile ce se vor realiza în comun, contribuția și participarea fiecărei părți la realizarea obiectivelor și activităților comune convenite, condițiile de administrare a rezultatelor financiare ale activităților desfășurate în comun, clauze de încetare a asocierii și modalități de împărțire a rezultatelor lichidării asociației; precum și orice alte clauze necesare desfășurării activității și îndeplinirii scopului prevăzut în contract²³.

În virtutea acestei colaborări, unitățile administrativ-teritoriale asociate, prin organele lor deliberative, pot aproba înființarea unor structuri operative comune, *operatori de interes inter-comunal* – așa cum le numește profesorul Dacian Cosmin Dragoș, fără personalitate juridică, care să organizeze, să administreze și să exploateze activitățile care fac obiectul contractului de asociere, în interesul colectivităților locale.

În acest context trebuie avută în vedere și *cooperarea în cadrul regiunilor de dezvoltare*. Instituționalizate prin Legea nr.151/1998²⁴ privind dezvoltarea regională în România, acestea nu sunt unități administrativ-teritoriale propriu-zise, ci se organizează pe o structură economică, fiind coordonate la nivel central de Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională, ca organ executiv, alături de Consiliul Național pentru Dezvoltarea Regională, ca organ deliberativ, structuri de tip partenerial, cu rol decizional, privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională²⁵.

Regiunile de dezvoltare sunt zone care cuprind teritoriile a două sau mai multe județe constituite în baza unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene și, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București.

La ora actuală în România sunt 8 regiuni de dezvoltare stabilite pe baza realităților geografice, sociale, economice, demografice, etnice din teritoriu, grupând un număr de județe, cu o populație ce variază între 1 500 000 și 2 000 000 de locuitori, având drept scop principal diminuarea dezechilibrelor regionale existente, dezvoltarea cooperării interregionale și atragerea, respectiv implementarea fondurilor europene.

Conducerea la nivelul fiecărei regiuni se exercită de către consiliile și

²² Idem, art.12.

²³ Dacian Cosmin Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București 2005, p. 106.

²⁴ Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România, publicată în M.Of., Partea I nr. 269 din 16 iulie 1998.

²⁵ I. Alexandru, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București 1995, p. 163.

agențiile teritoriale de dezvoltare regională, acestea având atribuții precise și beneficiind de finanțare prin diverse programe din partea Guvernului.

Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice (N.U.T.S.) instituit la nivelul Uniunii Europene stabilește organizarea administrativ teritorială pe 3 niveluri și anume: primul este cel al municipalităților, orașe sau comune, al doilea este cel departamental, corespunzător județului și al treilea, nivelul regional. În România, la momentul actual, stabilirea unităților administrativ-teritoriale se face pe două niveluri, un nivel local și unul județean. Însă, din perspectiva integrării în U.E., regiunile de dezvoltare din România, devin unități administrativ-teritoriale veritabile, cu personalitate juridică, cu un patrimoniu, dispun de un buget, au un centru regional și structuri de conducere, țara noastră, aliniindu-se astfel modelului european de organizare a administrației publice.

Structurile asociative ale autorităților administrației publice locale sunt forme de cooperare constituite la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor din România, fiind prevăzute în mod expres de Legea administrației publice locale²⁶: Asociația Comunelor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Municipiilor din România și Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România. Importanța lor este dovedită de faptul că autoritățile administrației publice centrale sunt obligate să le consulte, înainte de adoptarea oricărei decizii în problemele care le privesc în mod direct²⁷, precum și în probleme majore, totodată trebuind să țină seama și de punctele de vedere exprimate de acestea în procesul de elaborare a actelor normative.

Structurile asociative sunt persoane juridice de drept privat, organisme neguvernamentale și apolitice, fără scop patrimonial, constituite în baza unor înțelegeri prin care pun în comun și fără drept de restituire contribuția materială, cunoștințele sau aportul lor în muncă, pentru realizarea unor activități în interes comunitar și pentru reprezentarea unitară a membrilor lor²⁸.

Aceste asociații, au organisme proprii de conducere și anume: adunarea generală, formată din totalitatea membrilor asociați, cu competențe în stabilirea strategiei și a obiectivelor, precum și în stabilirea afilierii la alte organizații naționale și internaționale, dar și în aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli; consiliul director, organ ce asigură punerea în execuție a hotărârilor adunării generale, conduce efectiv asociația și numește un președinte. Controlul financiar intern al fiecărei asociații este asigurat de comisia de cenzori. Aceasta are atribuții în verificarea modului în care este administrat patrimoniul, precum și în

²⁶ Legea nr.215/2001 a administrației publice locale, art.8, al.2.

²⁷ Legea nr. 215/2001, art.8, al.1.

²⁸ Statutul A. Co. R., art.1 și 2, Statutul A.O.R., art.2, al.1 și 2, Statutul UNCJR, art.1.

întocmirea de rapoarte pe care le prezintă adunării generale²⁹.

În virtutea principiului subsidiarității, potrivit căruia exercitarea competențelor și atribuțiilor stabilite prin lege revine autorităților administrației publice care se găsesc cel mai aproape de cetățean și, înțelegând că aceste autorități sunt cele care cunosc cel mai bine realitățile obiective ale vieții economice, sociale și culturale locale, punctele de vedere exprimate de structurile asociative ale acestora, prin reprezentanții lor, trebuie să fie nu pur consultative ci, să constituie baze de fundamentare în procesul decizional.

Structurile asociative au posibilitatea să propună Guvernului și celorlalte autorități ale administrației publice centrale, inițiative concrete de modificare, completare, anulare sau adoptare de noi acte normative care să conducă la întărirea și dezvoltarea economico-socială locală.

Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România merge pe linia stabilită de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, propunându-și să coordoneze activitatea tuturor consiliilor locale din țară, prin fiecare din cei 41 de membri, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Asociația Comunelor din România, Asociația Orașelor din România și Asociația Municipiilor din România, își propun realizarea unor obiective majore și anume: instituirea unei autonomii locale reale conforme cu Carta Europeană a Autonomiei Locale. Pentru aceasta trebuie îndeplinite anumite condiții³⁰: în primul rând, existența unei colectivități locale, ceea ce înseamnă prezența unei grupări de cetățeni, de locuitori care să aibă interese și cerințe specifice față de interesele întregii colectivități naționale. În al doilea rând, trebuie să existe mijloace materiale și bănești la dispoziția colectivității locale, iar gestionarea acestor resurse să se facă chiar de respectiva comunitate. O altă condiție necesară existenței autonomiei locale, este ca agenții de conducere să fie locali, mai exact, autoritățile care conduc, să fie alese, să aibă mandatul cetățenilor din teritoriul respectiv, nu să fie numite de la centru. Nu în ultimul rând, trebuie să existe o delimitare clară față de autoritățile administrației publice centrale în ceea ce privește competența de a decide liber în rezolvarea problemelor locale.

Chiar dacă mare parte din aceste condiții au fost realizate, o deficiență majoră o constituie finanțarea la nivelul autorităților administrației publice locale. În acest sens un al doilea obiectiv major urmărit îl reprezintă: asigurarea unui pachet minim de servicii comunitare. Bugetele insuficiente ale autorităților locale din foarte multe orașe mici și mijlocii și din cea mai mare parte a comunelor, nu permit asigurarea unor servicii de strictă necesitate comunității.

²⁹ Statutul A.Co.R., Cap. V, Atribuțiile organelor A.Co.R.; Statutul A.O.R., Cap. V, Atribuțiile organelor A.O.R..

³⁰ I. Alexandru, *op.cit.*, p. 127.

Într-o comunitate locală trebuie să poată fi asimilat un pachet minim de servicii care ar trebui să cuprindă: servicii de asistență socială pentru persoanele aflate în situații de dificultate, servicii medicale într-o structură minimă obligatorie, instituții de învățământ cu o dotare corespunzătoare și cu condiții decente de desfășurare a activității, siguranța cetățeanului, care să cuprindă servicii de pază și protecție și, nu în ultimul rând, o infrastructură funcțională.

Un al treilea obiectiv îl constituie elaborarea unei strategii unitare pentru dezvoltarea comunelor și orașelor mici și mijlocii. Patru domenii sunt considerate vitale pentru dezvoltarea comunităților locale. Aceasta nu înseamnă că alte probleme importante trebuie neglijate. Din contră, serviciile existente solicitate de cetățean trebuie prestate la un standard înalt și profesionist.

Domeniile cheie sunt: infrastructura și mediul; sprijinirea afacerilor prin creșterea competitivității și eficienței microintreprinderilor; turismul și dezvoltarea resurselor umane și a serviciilor sociale prin adaptarea nivelului de calificare la cerințele pieței și a includerii sociale a categoriilor dezavantajate.

Trebuie subliniat că, pentru îndeplinirea obiectivelor propuse și pentru o mai bună coordonare, cele patru structuri asociative ale administrației publice locale s-au constituit în Federația Autorităților Locale din România. F.A.L.R. este persoană juridică de drept privat, structura neguvernamentală, apolitică, fără scop patrimonial, având rolul reprezentării unitare a membrilor în relațiile cu Președintele României, cu Parlamentul, cu Guvernul, cu alte autorități publice, precum și în relațiile cu instituții și organisme internaționale.³¹

Federația Autorităților Locale din România ca formă de asociere a autorităților administrative de la nivelul județelor, municipiilor, orașelor și comunelor din România, îndeplinește două funcții principale și anume: reprezentarea intereselor locale la nivel național și internațional, respectiv furnizarea de servicii și asistență profesională autorităților administrației publice locale în scopul îmbunătățirii relațiilor profesionale și accelerării schimbului de informații dintre autoritățile locale³².

O ultimă formă de cooperare identificată se constituie din *asocierea unităților administrativ-teritoriale cu persoane fizice sau juridice, române sau străine de drept privat*, prin intermediul contractelor de drept administrativ; cele mai importante din perspectiva analizei pe care o facem fiind: contractul de concesiune de bunuri proprietate publică, contractul de asociere în participațiune și contractele de prestare a serviciilor publice.

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică, așa cum este

³¹ Statutul F.A.L.R., art.2, al.1.

³² Corneliu Manda, Cezar C. Manda, *op. cit.*, p.386.

definit de O.U.G.nr.54 din 2006³³, reprezintă o convenție, încheiată în formă scrisă, prin care o autoritate publică, numită concedent, transmite pe o perioadă determinată de timp de maxim 49 de ani, unei alte persoane numită concesionar, care acționează pe riscul și pe răspunderea sa, dreptul și obligația de a exploata un bun proprietate publică în schimbul unei redevențe care se face venit la bugetul local. Este un contract constitutiv de drepturi reale având drept scop buna administrare a domeniului public în concordanță cu interesul local și trebuie să conțină următoarele clauze: părțile contractante, obiectul contractului, durata acestuia, cuantumul redevenței și modul de plată a acesteia, drepturile și obligațiile părților, garanțiile care trebuie depuse de concesionar, precum și alte clauze cu privire la modificarea contractului, forța majoră, eventuale litigii.

Cât privește contractul de asociere în participațiune, deși în principiu este un contract comercial reglementat de Codul comercial în capitolul II, secțiunea I – *asociațiunea în participațiune*, el poate căpăta trăsăturile caracteristice contractelor administrative, devenind astfel un contract administrativ. Prin urmare dacă una din părțile contractului de asociere este o autoritate publică, dacă obiectul contractului îl reprezintă realizarea unui interes public, iar unele clauze ale contractului sunt impuse în temeiul puterii publice sau contractul poate fi modificat, reziliat unilateral de către autoritatea publică, atunci ne aflăm în prezența unui contract administrativ după cum susține D. C. Dragoș. Un asemenea contract va trebui să conțină, pe lângă clauzele prevăzute într-un contract de concesiune, și următoarele: activitățile economice desfășurate în participație, aportul părților la asociația în participație, condițiile de administrare și clauze privind evidența contabilă a asociației în participațiune precum și modalitatea de împărțire a rezultatelor activităților economice comune desfășurate.

Un ultim aspect privește gestiunea serviciilor publice locale care de cele mai multe ori se realizează prin contracte de prestare a serviciilor publice. Este cazul gestiunii indirecte sau delegate, așa cum o numește profesorul Corneliu Manda.

Autoritățile administrației publice locale își deleagă o parte din sarcinile și responsabilitățile proprii către una sau mai multe persoane, de regulă unei persoane juridice denumită operator sau concesionar căreia îi încredințează în baza unui contract de delegare a gestiunii sau a unui contract de concesiune, dreptul de a furniza, presta sau exploata servicii publice locale. În realizarea contractelor de delegare a gestiunii sau concesiune a serviciului, autoritățile locale vor urmări obținerea celui mai bun raport cost/calitate, precum și asigurarea condițiilor necesare realizării interesului general specific acestor servicii.

Încheierea contractelor de concesiune, de asociere și de delegare a gestiunii

³³ vezi art.1, al.2 din O.U.G. nr.54 din 2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică.

serviciului public se realizează în condiții de transparență prin licitație publică și se aprobă prin hotărâri adoptate de consiliile locale, județene sau de asociațiile de dezvoltare intercomunitară, după caz. Totodată aceste autorități locale își rezerva dreptul de a urmări, controla și supraveghea modul de respectare și de îndeplinire a obligațiilor contractuale, calitatea și eficiența lucrărilor efectuate sau, după caz, a serviciilor furnizate, în raport de indicatorii de performanță prestabiliți³⁴.

Necesitatea asigurării bunăstării propriilor locuitori, a devenit o preocupare majoră pentru autoritățile administrației publice locale. Indiferent de măsurile care ar trebui întreprinse pentru realizarea acestui obiectiv, cooperarea și asocierea nu pot fi neglijate. Mai mult ele au devenit o regulă pentru unitățile administrativ-teritoriale, pentru comune, orașe, județe. Neexistând cooperare la nivel local, colectivitățile din teritoriu nu pot progresa, nu se pot dezvolta. În acest context nu se poate concepe în România o colectivitate izolată, în sensul că nu ar avea stabilit măcar un singur acord de cooperare sau de asociere cu alte colectivități sau cu structuri reprezentative locale.

- Abstract -

Cooperation between human groups is ancient and has its roots in the practical necessities of the surviving of the groups. Nowadays, cooperation is seen as a form of development, as different communities learn from each other how to deal with social or economical challenges. From the first cities in Middle East, to Medieval guilds cooperation and today's original forms of local administrative cooperation, all these links between different communities, even if they had mostly economic aims, were and today are even more, part of the development of the respective communities. The recent situation in the Romanian space has been influenced by the communist era, but today, local administrative authorities, especially the cities, became the core element of the socio-economic development, having an increasing impact on the national level decisions. There are now seven forms of administrative cooperation, with different degrees of involvement from the part of the administrative authority, covering a wide range of areas, from culture to security, from education to economy. Some of the newest forms of cooperation are the euro regions and the associations of inter-community development, both established by the Local Public Administration Law issued in 2001 and the development region cooperation, established by the law of 1998. Even if lack of funding remains one of the most important obstacles for a strengthened cooperation at the local administration level, the actors involved in this process are trying to assure an increased level of social welfare in their areas by setting long term objectives. One of the most important tools in achieving the aims is education and training, exchange of information and knowledge. This would lead also to a raise of people awareness about their interests and the ways to achieve their goals.

³⁴ Corneliu Manda, Cezar C. Manda, *op. cit.*, p. 377-378.