

**INSTITUȚIA PREFECTULUI.  
UNELE ASPECTE PRIVIND  
NECESITATEA AMELIORĂRII  
CADRULUI LEGISLATIV**

**Ana Elena RANTA**

*cadru didactic asociat, Facultatea de Științe Politice și  
Administrative, Universitatea Babeș-Bolyai*

**Alina Ioana CHERECHEȘ**

*cadru didactic asociat, Facultatea de Științe Politice  
și Administrative, Colegiul universitar Satu Mare,  
Universitatea Babeș-Bolyai*

*The present article aims to overview some historical and functional aspects of prefect's institution in Romania. Legal and organizational aspects are considered in order to structure a reform project of this institution. Improvements in human resource management at prefect's office still need to be fulfilled.*

*In conclusion we propose amendments to existing laws concerning prefect's institution.*

**1. Originea instituției prefectului.** Despre originile instituției (noțiunii) prefectului, unii autori<sup>1</sup> afirmă că noțiunea de prefect sau prefectură era cunoscută încă din antichitate. În Roma Antică, noțiunea de prefect sau prefectură semnifica fie unități administrative (“prefectural”), fie funcții oficiale – civile, militare, economice – (“praefecti”), “prefectus urbis” – prefectul orașului Roma, “prefectus praetorii” – comandantul cohortelor pretoriene, “prefecti riparum” – prefect al frontierei, “prefectus aerarii militaris” – prefectul casei militare, “prefectus annonae” – prefectul aprovizionării etc.

Profesorul M. Waline susținea că prefectul este o creație napoleoniană<sup>2</sup>, ea fiind creată în anul al VIII-lea de la Marea Revoluție Franceză, iar până la modificarea Constituției Franței din anul 1958, prefectul era reprezentantul Guvernului și șeful administrației departamentului în care funcționa. După 1958 prefectul este reprezentantul statului, al intereselor naționale,

*Revista Transilvană  
de Științe Administrative,  
1(13), 2005, pp. 108-115*

<sup>1</sup> Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, Ediție revăzută și actualizată cu practică judiciară de profi, Editura Lumina Lex, 1996, pag. 575;

<sup>2</sup> M. Waline, citat de V.I. Prisăcaru, “*Tratat de drept administrativ român*”, Ediția III-a revăzută și adăugită de autor, Editura Lumina Lex, București, 2002, pag. 520

reprezentantul Guvernului, organ de administrație generală și organ de coordonare a serviciilor statului din departament.<sup>3</sup>

**2. Evoluția instituției prefectului în România.** Instituția prefectului este o instituție veche, tradițională în administrația publică din România. O întâlnim în Muntenia și Moldova încă înainte de Unirea principatelor (1859) chiar dacă cei care o reprezentau purtau o altă denumire: “ispravnici de județe” sau “ispravnici administratori” care erau numiți de domn dintre doi candidați propuși de sfatul administrativ pe o perioadă de 3 ani și aveau atribuții administrative și polițienești.

Practic, funcția de prefect a fost instituită, în țara noastră, după Unirea Principatelor prin legea pentru Consiliile județene nr. 396 din 2/14 aprilie 1864 care în articolul 91 prevedea că “prefectul, cap al administrației județene, dirige toate lucrările acestei administrațiuni, îi execută hotărârile consiliului județean”.

Prefectul era reprezentantul Guvernului pe lângă consiliul județean, fiind numit de centru așa cum prevede alineatul 2 al articolului 3 din această Lege, prefectul era “comisar al Guvernului pe lângă consiliul județean”. El asista la sesiunile consiliului, el supraveghea legalitatea actelor adoptate de consiliul județean și de delegația permanentă, iar atunci când constata că acestea erau ilegale, avea dreptul și datoria ca în termen de 10 zile de la adoptarea actului respectiv, dacă a participat la ședința, sau de la data la care i s-a adus actul la cunoștință, să facă recurs la Guvern. Recursul era suspensiv de executare<sup>4</sup>.

Primind recursul, Guvernul era dator să se pronunțe asupra lui, în termen de 20 de zile de la primire, iar dacă nu se pronunța în acest termen, actul consiliului județean sau al delegației permanente își producea efectele pentru care a fost adoptat.

Guvernul, în cazul în care admitea recursul, nu avea dreptul să modifice actul, doar să-l infirme în întregime; în condițiile în care constata că actul se putea amenda, îl restituia consiliului județean sau delegației permanente, cu observațiile sale, și amâna aprobarea sau respingerea recursului, până nu i se supunea actul respectiv, modificat, de către cei care l-au adoptat, din nou verificării sale.

Prin aceeași lege s-a înființat funcția de subprefect, care era reprezentantul prefectului în conducerea plășilor în care era împărțit județul. Subprefectul, potrivit articolului 106 modificat prin Legea din 31 mai 1894, vizita toate comunele plășii sale, inspecta registrele de stare civilă și verifica starea caselor comunale, cel puțin de două ori pe an. După modificarea Legii nr. 396/1864, în anul 1904, subprefectul devine inspector comunal, iar în urma modificării aceleiași legi, în anul 1908, subprefectul devine administrator de plasă, prim – pretorul de mai târziu.

Instituția prefectului denumită în sensul prezentat mai sus apare și în Legea comunală din 1 aprilie 1864.

Poziția prefectului de comisar al Guvernului și de conducător al administrației județene s-a menținut și prin Legea pentru unificarea administrativă din 1925.

Prima lege administrativă care delimitează autoritățile colectivităților locale – alese, de cele ale administrației centrale – numite este Legea pentru organizarea administrației locale din 3 august 1929. Prin această lege au fost create directoarele ministeriale, ca centre de administrație și inspecție locală, cu sediul în București, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara, având fiecare în raza de activitate un număr de județe conduse de un director ministerial, cu rang de subsecretar de stat, căruia i se subordona și prefectul, ca reprezentant al Guvernului. Din modul de numire și din atribuțiile sale rezultă că în concepția legiuitorului din 1929, prefectul era unul politic, nu administrativ.<sup>5</sup>

Potrivit acestei legi, prefectul era numit prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne. Din reglementările cuprinse în această lege, rezultă că prefectul avea o triplă calitate, cu atribuții

<sup>3</sup> I. Rivero, citat de V. I. Prisăcaru, “Tratat de drept administrativ român”, p. 520

<sup>4</sup> art. 95 alin. 3, din Legea pentru Consiliile județene nr. 396 din 2/14 aprilie 1864

<sup>5</sup> Valentin I. Prisăcaru, *op cit.*, p. 859;

corespunzătoare: a) ca delegat al autorității centrale, prefectul de județ potrivit articolului 272, reprezenta Guvernul și puterea executivă, colaborând cu fiecare minister prin directoratul ministerial și prin serviciile ministeriale locale; b) ca reprezentant al Guvernului, prefectul așa cum prevedea articolul 273, exercita controlul și supraveghea toate administrațiunile locale din județ, în care calitate putea cere pedepsirea funcționarilor; c) prefectul era șeful poliției în județ, potrivit articolului 276, și exercita atribuții polițienești prevăzute în dispozițiile articolului 68 și 69 din Legea de organizare a poliției generale a statului din 21 iulie 1929.

În afară de atribuțiile precizate mai sus, prefectul avea grijă de publicarea legilor și regulamentelor și veghea la aplicarea lor (art. 274), îndeplinirea deciziilor executorii ale consiliului județean și ale delegației consiliului județean (art. 275), supraveghea instituțiile de binefacere și asistență socială care depindeau de stat, județ sau comună (art. 277), raporta departamentului corespunzător observațiile sale cu privire la funcționarea diferitelor servicii publice (art. 278). Pentru a fi numit în funcția de prefect, legea prevedea anumite condiții de vârstă (minim 30 de ani), studii universitare și stabilea și anumite incompatibilități. Astfel în articolul 270 se preciza că prefectul nu poate ocupa nici o altă funcțiune publică plătită de stat, județ sau comună, nu putea exercita vreo profesiune liberă, nu putea face parte în calitate de administrator sau cenzor în consiliile societăților civile sau comerciale, cooperative sau bănci populare din cuprinsul județului sau a căror activitate se întindea și în acel județ.

Din acest mod de numire și din atribuțiile care reveneau prefectului, rezultă că în concepția legiuitorului din 1929, a fost ideea de a crea un prefect politic și nu unul administrativ.

Autorul J. Vermeulen afirmă că, prefectul politic este acel organ care reprezintă autoritatea centrală în județ și este numit de Guvern, în majoritatea cazurilor la propunerea ministrului de Interne. Prefectul administrativ, potrivit aceluiași autor, este funcționarul de carieră recrutat potrivit anumitor dispoziții legale care se află în fruntea județului și care are o anumită pregătire profesională necesară pentru deservirea intereselor sale de ordin local.<sup>6</sup>

Toate legiuirile românești dinainte de Unirea din 1918, în acest domeniu, aveau la bază modelul de organizare al departamentului din Franța, care ofereau prefectului o dublă calitate: pe de o parte el este capul administrației județene descentralizate, iar pe de altă parte este reprezentantul Guvernului în județ, prevalând calitatea de reprezentant local al puterii centrale. Din această cauză, prefectul este numit prin decret la propunerea ministrului de interne și face parte din ierarhia Ministerului de Interne.

Dacă avem în vedere aceste considerații va trebui să afirmăm că legea administrativă din 1929 a reprezentat o inovație. Aceasta a scos din competența prefectului atribuțiunile de șef al administrației județene, lăsându-i numai calitatea de organ al centrului pe lângă administrația locală. În această calitate atribuțiile prefectului erau minimale. El era șeful poliției județene, organ de control și de supraveghere al Guvernului în județ și concura la executarea hotărârilor consiliului județean și ale delegației consiliului.

Atribuțiile prefectului, ca șef al administrației județene, au fost date în competența președintelui delegației consiliului județean, ales de consiliul județean pe termen de cinci ani. În conformitate cu aceste prevederi, județul a avut doi prefecti. Un prefect politic, reprezentând Guvernul în județ și un prefect administrativ, președintele delegației consiliului județean. Însă, această inovație cu doi prefecti nu s-a dovedit eficientă și de aceea, Legea din 15 iulie 1931 pentru modificarea unor dispozițiuni din Legea pentru organizarea administrației locale din 1929, desființează pe așa numitul prefect administrativ și dă toate atribuțiunile acestuia, prefectului politic.

În calitate de șef al administrației județene, prefectul este șeful ierarhic al tuturor funcționarilor județeni pe care îi numește și îi înaintează în funcție, având și putere de a-i sancționa disciplinar.

<sup>6</sup> J.Vermeulen, Studiul critic al atribuțiilor prefectului în Legea pentru unificarea administrativă, revista de drept public nr. 1/1927 p. 82

De asemenea, el administrează interesele județene, se îngrijește de toate serviciile publice județene, ordonânțază sumele, semnează toate actele în numele județului, reprezintă județul în justiție, administrează patrimoniul județului etc.

Ca reprezentant al Guvernului, prefectul este în primul rând un organ de control și supraveghere. Legiuitorul i-a dat în această privință atribuțiuni extinse. Prefectul inspectează serviciile exterioare ale ministerelor afară de cele ale Ministerului Administrației Publice Naționale și cele ale ministerelor afacerilor străine, precum și afară de învățământul superior, regiile autonome și administrațiile comerciale.

Prefectul supraveghează și controlează comunele rurale și urbane precum și toate instituțiile de binefacere și asistență socială din județ, ia măsuri pentru a preveni infracțiunile și se îngrijește de menținerea ordinii publice, dă ordine tuturor organelor polițienești și ale jandarmeriei, dă dispozițiuni în caz de calamități naturale – cutremure, inundații, în caz de epidemii și epizații, exercită tutelă administrativă etc.

Atribuțiile prefectului ca șef al administrației județene și ca reprezentant al Guvernului în județ sunt prevăzute atât în Legea administrativă din anul 1936 cât și în Legea administrativă din 1938<sup>7</sup>.

Situația prefectului se schimbă prin legea din 1938 care desființează administrația autohtonă a județului, înființând ținutul, județul rămânând doar o circumscripție în care funcționează serviciile exterioare ale ministerelor, astfel prefectul devenind mai mult un organ de îndrumare, control și supraveghere. Pe de altă parte prefectul, potrivit art. 97 alin 2 din Legea administrativă din 1938, este funcționar de carieră.

Înlocuirea prefectului politic cu prefectul funcționar de carieră din fruntea administrației județene era de mult cerută în administrația românească. Pe timpul partidelor politice, prefectul politic era de fapt reprezentantul în județ al partidului politic de la Guvern și aducea cu sine în administrația județului politica de partid. Prefectul politic supus tuturor ingerințelor și fluctuațiunilor politice nu putea să fie un bun administrator. Prefectul funcționar politic mai avea dezavantajul că nu cunoștea întregul mecanism administrativ și nici nu avea experiența necesară pentru a putea conduce administrația unui județ. Or, administrația modernă este complicată și impune un anumit grad de cunoștință și experiență. Administrația modernă este considerată o știință și o artă pentru care este necesar un corp de funcționari bine pregătiți.

Acest principiu extrem de util pentru administrația județeană stabilit de art. 97 din 1938 a fost însă suspendat de legiuitor prin art. 195 din dispozițiile tranzitorii ale legii menționate, care prevedea că “în mod excepțional și numai la punerea în aplicare a legii de față pot fi numiți prefecti și acei care au îndeplinit sau îndeplinesc cu distincție o funcție publică, precum prefect, primar, avocat public, profesor, inginer, medic primar, funcționari superiori ai ministerului de interne. Pot fi de asemenea, numiți prefecti și ofițerii, care au gradul cel puțin de locotenent – colonel”. În baza acestor dispoziții din lege, instituția prefectului funcționar de carieră nu a fost pusă în practică.

Articolul 4 din Decretul–lege din 21 septembrie 1940 revine la instituția prefectului funcționar politic stabilind principiul că prefectul poate fi numit și revocat prin decret.

În perioada 1940-1944 prefectul își menține rolul său acela de control și supraveghere. Pe lângă prefect funcționa “Consiliul de prefectură” format, în principal, din șefii serviciilor județene .

În perioada de după anul 1944, legiurile care au urmat (Legea nr. 486/1944; Legea nr. 217/1945, Constituția din 13 aprilie 1948, legile și celelalte Constituții din perioada regimului comunist) nu au mai consacrat instituția prefectului, atribuțiile acestuia privind controlul legalității actelor administrative fiind parțial, preluate de instanțele judecătorești sau de către alte organe ale administrației statului sub controlul politic al partidului unic.

<sup>7</sup> art. 99-101 din Legea administrativă din 1938.

După revoluția din decembrie 1989, prin Constituție și Legea nr. 69/1991<sup>8</sup> privind administrația publică locală, instituția prefectului a fost repusă în locul și rolul care i se cuvine într-un stat de drept, bazat pe principiul separației puterilor în stat. În concepția legiuitorului, prefectul înzestrat cu atributul de autoritate publică<sup>9</sup> constituind o instituție care reprezintă Guvernul în teritoriu și supraveghează serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației, consființind totodată și atributul exercițiului tutelei administrative asupra activității autorităților publice locale.

Prin Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale, la nivelul județelor au fost organizate prefecturile, legea precizând modul de organizare și atribuțiile acestora. Potrivit legii, prefectura era un “organ local al administrației de stat cu competență generală”, prefectul nu era o instituție juridică distinctă, cu atribuții proprii, nu era o autoritate publică.

Legea 69/1991 a făcut din prefect o autoritate publică, o instituție care reprezintă Guvernul pe plan local și conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice.

Totuși, nici dispozițiile constituționale și nici cele ale legii nr. 69/1991 nu precizează în mod expres că “prefectul este o autoritate a administrației publice locale” așa cum o fac în cazul consiliilor locale, primarilor și comisiilor județene. Din această cauză de multe ori s-a tras concluzia greșită cum că prefectul este numai reprezentantul Guvernului în teritoriu, neavând calitatea de “autoritate a administrației publice locale”.

În literatura juridică calitatea de autoritate a administrației publice locale a prefectului este susținută prin următoarele argumente: 1. Instituția prefectului este reglementată de Constituția României la capitolul și secțiunea la care sunt reglementate și celelalte autorități locale;. Un act de autoritate nu poate fi emis de un subiect care n-ar avea calitatea de autoritate publică, care n-ar fi investit cu putere publică; 2. Prefectul coordonează potrivit prevederilor constituționale, serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlaltor organe centrale de specialitate ale administrației publice. Ar fi nefiresc ca prefectul să aibă această competență fără a avea o asemenea calitate; 3. Prefectul are abilitatea de a controla legalitatea actelor autorităților administrației publice locale (ale consiliului local, primarului și consiliului județean). Această abilitare se sprijină tocmai pe calitatea de autoritate a puterii executive a prefectului, pe plan local; 4. Instituția prefectului are trăsături proprii care o deosebesc de celelalte autorități ale administrației publice locale: protejarea interesului național (exprimat în legi și în actele Guvernului); raportul de subordonare față de autoritatea centrală, Guvernul, al cărui reprezentant este, în timp ce celelalte autorități ale administrației publice locale sunt autonome și se află în raporturi de conlucrare și colaborare, nesubordonându-se autorităților centrale fiind formate pe baza scrutinului (nu prin numire); actele prefectului neconforme cu legea pot fi anulate de autoritatea centrală căreia i se subordonează, în timp ce actele ilegale ale celorlaltor autorități ale administrației locale autonome nu pot fi anulate decât de o autoritate aparținând altei puteri a statului – instanței de judecată.

În prezent instituția prefectului este reglementată de Legea nr. 340/2004<sup>10</sup>, care dezvoltă prevederile art. 122 din Constituția României revizuită, de Legea 554/2004<sup>11</sup>, de unele prevederi din Legea 161/2003<sup>12</sup> privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și de Hotărârea Guvernului nr. 1844/2004<sup>13</sup> privind aparatul de specialitate al prefectului.

<sup>8</sup> Publicată în M.O. nr. 238 din 28 noiembrie 1991

<sup>9</sup> Vasile Dan Ungureanu, Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003 în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pag 86

<sup>10</sup> Publicată în M.O. nr. 658 din 21 iulie 2004

<sup>11</sup> Publicată în M.O. nr. 1154 din 7 decembrie 2004

<sup>12</sup> Publicată în M.O. nr. 279 din 21 aprilie 2003

<sup>13</sup> Publicată în M. O. nr 1079 din 19 noiembrie 2004

În contextul noilor reglementări (Legea 161/2003 și Legea 340/2004) concepția asupra instituției prefectului, care, în practică este văzută ca un personaj politic, ar trebui să devină una profesională, centrată pe atribuțiile „tehnice” ale acestuia, pe specializare. Aceasta deoarece, prin noile reglementări s-a conferit prefectului (și subprefectului) un alt statut, și anume acela de „înalt funcționar public”, profesionalizarea funcției de prefect implicând câteva etape, cum ar fi necesitatea unei specializări administrației publice, selectarea pe bază de concurs.

Rămâne în sarcina guvernanților să aplice întocmai prevederile legale referitoare la instituția prefectului și să asigure, în primul rând realizarea actului de administrație, limitând imixtiunile politicului în activitatea prefectului. Pregătirea unui corp profesionist al prefectilor ar asigura stabilitatea nivelelor superioare ale administrației în momentul schimbărilor care intervin la nivel politic, putând constitui un mijloc de întărire a continuității și coerenței deciziilor administrative necesare implementării politicilor publice, precum și existența unei voințe clare și constante la nivelul superior al serviciului public<sup>14</sup>

### **Posibile direcții de reformă în cadrul instituției prefectului.**

Modernizarea administrației publice la nivelul prefecturii trebuie privită ca un proces continuu care să asigure crearea premiselor ce permit acestei instituții să se adapteze și să funcționeze, în orice moment, ca o instituție europeană, în condiții de competitivitate și în continuă schimbare.

La nivelul acestei instituții se impun a fi implementate valorile administrative care definesc spațiul european, și anume: transparența, predictibilitatea, responsabilitatea, adaptabilitatea, eficiența.

Reforma administrației publice în contextul instituției prefectului și al aparatului de specialitate trebuie să asigure, în principal, realizarea unor obiective legate de structura organizatorică (suplă și eficientă), resurse umane (competitive și responsabile), comunicare internă și cu alte structuri (operativă și eficientă), îmbunătățirea relației dintre prefectură, cetățeni, mediul economic și autoritățile locale.

### **Considerații cu privire la perfecționarea cadrului juridic și a cadrului organizatoric.**

Cadrul normativ actual prezintă o serie de deficiențe care se constituie în tot atâtea piedici în realizarea rolului prefectului și a prerogativelor sale. În sensul celor afirmate, vom prezenta în continuare câteva aspecte insuficient reglementate.

Un prim aspect care ar putea fi luat în discuție ar fi legat de Comisia consultativă. Legislația actuală nu conține dispoziții legale cu privire la actele administrative pe care trebuie să le adopte acest organism. În aceste condiții, Comisia consultativă apare ca un instrument tehnic la îndemâna prefectului. În cele mai multe cazuri ședințele Comisiei consultative constituie un prilej de întâlnire a factorilor de decizie de la nivelul județului cu primarii, care se încheie cu un simplu proces verbal.

Alt aspect insuficient reglementat este conducerea de către prefect a serviciilor publice deconcentrate. Prefectul nu poate în mod practic să conducă, să fie șeful serviciilor publice deconcentrate organizate în județ, deoarece conducerea lor presupune, printre altele, emiterea unor acte juridice, cu caracter de dispoziție, obligatorii în domeniile în care sunt organizate aceste servicii, ceea ce excede atribuțiile prefectului, ele fiind numai în competența conducătorilor serviciilor respective. De asemenea, resursele umane și materiale, organizarea și conducerea activității, sunt de competența ministerelor.

Prin Legea 340/2004 privind instituția prefectului și prin H.G. 1844/2004 privind aparatul de specialitate al prefectului, rolul prefectului a fost consolidat în raportul prefect - servicii deconcentrate prin sporirea atribuțiilor, însă prevederile legale actuale nu-i reglementează statutul de conducător al acestor servicii din motivele mai sus arătate.

În art. 43 din Legea 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor modificată și completată prin Legea 23/2004 se specifică faptul că: „ministerele pot avea în subordinea lor

<sup>14</sup> Romeo Paul Postelnicu, Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România, în Revista de Drept Public nr. 2/2003 pag. 84.

servicii publice descentralizate care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale”. De asemenea, art. 44 (1) specifică: „Înființarea sau desființarea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea. Ministrul numește și eliberează din funcție conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului.”

În prezent cadrul normativ referitor la sistemul serviciilor publice impune o serie de clarificări. Există servicii publice aflate în subordinea Consiliului județean numite „servicii publice descentralizate”, și servicii publice sub autoritatea ministerelor numite „servicii publice deconcentrate, care activează în aceleași domenii și au scopuri comune. Putem exemplifica serviciile din domeniul asistenței sociale, sănătății, învățământului etc.

În acest sens considerăm că ar fi necesare reglementări suplimentare care să permită punerea în aplicare a Legii 339/2004 – Legea-cadru privind descentralizarea –, deoarece crearea doar a structurilor tehnice fără o metodologie clară, bine reglementată, nu este suficientă pentru realizarea acestui scop.

**Dificultăți în implementarea cadrului juridic existent cu privire la organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al prefectului.** Art. 3 alin (2) din Hotărârea Guvernului nr. 1844/2004 privind aparatul de specialitate al prefectului, prevede: Compartimentele cuprinse în cadrul structurii organizatorice se pot organiza, în condițiile legii, prin ordin al prefectului, la nivel de direcții, servicii și birouri, după caz, în funcție de specificul fiecărei activități. În afară de serviciile speciale: serviciul public comunitar regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor și serviciul public comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor care au reglementări și statut special, mai sunt 5 compartimente care nu pot fi organizate ca structură în direcții, servicii sau birouri din cauza numărului limitat al posturilor de conducere potrivit prevederilor Legii nr. 161/2003<sup>15</sup> privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (a se vedea Titlul III. din lege).

Hotărârea Guvernului nr. 1844/2004 privind aparatul de specialitate al prefectului reglementează structura organizatorică a aparatului de specialitate al prefectului, astfel: dubla subordonare a compartimentului de Integrare europeană; în fapt, în cele mai multe cazuri diluează procesul de conducere al acestui compartiment. Prevederea art. 6 alin.2 lit.a din Hotărârea Guvernului nr. 1844/2004 privind aparatul de specialitate al prefectului referitor la atribuția secretarului general de a conduce și răspunde de activitatea operativă a aparatului de specialitate al prefectului, fără a se preciza în ce constă această „conducere și răspundere” crează confuzii și disensiuni în desfășurarea activității.

Există unele activități care potrivit art. 36 din Legea nr. 340/2004 pot fi delegate subprefectului și care vizează domeniile: integrarea europeană; relațiile cu sindicatele și patronatele; respectarea legilor și a celorlalte acte normative; asigurarea ordinii publice și apărarea drepturilor cetățenilor. Problema care se ridică este aceea de a ști cui se vor subordona funcționarii publici care au atribuții în aceste domenii, cui vor raporta cu privire la realizarea sarcinilor, cine va fi implicat în procesul de evaluare, secretarul general sau subprefectul? Revenind la compartimentul de integrare europeană, funcționarii publici din cadrul acestuia vor fi subordonați cărei instituții?

Considerăm că aceste aspecte pot fi soluționate o dată cu trecerea prefectului și subprefectului în categoria înalților funcționari publici și stabilirea clară a responsabilităților care revin fiecăruia din înalții funcționari publici, inclusiv a compartimentelor direct subordonate.

Procesul de modernizare a aparatului de specialitate a prefectului a fost perceput diferențiat în funcție de principalele sale elemente: reforma structurilor, a metodelor, a procedurilor, a regulilor de

<sup>15</sup> publicată în M.Of. 279/21.04.2003

gestionare. Impactul cel mai puternic l-a avut schimbarea structurilor; o explicație ar fi actualizarea, la începutul anului 2001, a majorității organigramelor instituțiilor incluse în planul de observare. Adaptarea procedurilor și a metodelor s-a făcut în ritm mai lent, numai în aprox. 65% din numărul prefecturilor; aceasta se poate explica prin persistența aplicării unor metode tradiționale, care au intrat în rutina personalului.

Pentru a realiza modernizarea aparatului de specialitate a prefectului, considerăm că ar fi necesare următoarele măsuri: elaborarea unor strategii de modernizare a administrației publice proprii fiecărei instituții; elaborarea unui cadru general care să stea la baza întocmirii și dezvoltării de planuri multianuale de modernizare la nivelul fiecărei instituții, în conformitate cu necesitățile proprii; statuarea elaborării și aplicării procedurilor de lucru, pe activități și subactivități care vizează organizarea muncii în fiecare instituție; introducerea și dezvoltarea metodologiilor de gestionare pe diferite tipuri de activități; implicarea efectivă a conducerii, la nivel de vârf, a fiecărei instituții în procesul de conștientizare și în susținerea acțiunilor legate de reforma administrației publice; creșterea rolului modernizatorilor în elaborarea promovarea și aplicarea în toate structurile instituției în care activează, a acțiunilor privind reforma administrației publice, în general, și a propriei instituții, în special; alocarea unui buget destinat susținerii acțiunilor specifice implementării, monitorizării și evaluării reformei în administrația publică; reglementarea atribuțiilor și competențelor modernizatorilor.

**Concluzii.** Pentru înlăturarea acestor deficiențe, propunem de lege ferenda: reglementarea modului de colaborare a prefecturii cu serviciile publice deconcentrate și cu alte instituții publice aparținând sau nu autorităților publice locale; specificarea expresă în reglementările legale a existenței și funcționării unui serviciu de informatizare la nivelul prefecturilor; completarea regulamentului de organizare existent cu proceduri de lucru detaliate pe fiecare tip de activitate; reglementarea fluxului documentelor astfel încât să se poată urmări, în fiecare moment, stadiul și locul rezoluției, inclusiv, în limita posibilităților, și în format electronic, acesta fiind un element de credibilitate și transparență a activității instituției prefecturii pentru beneficiarul final; elaborarea de proceduri specifice de lucru pentru domeniul financiar contabil; introducerea și dezvoltarea sistemelor electronice de prelucrare a datelor, a documentelor, de comunicare; dotarea cu tehnică electronică performantă și asigurarea accesului largit al personalului de execuție din prefecturi; introducerea arhivării electronice.

#### **Bibliografie:**

1. Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, Ediție revăzută și actualizată cu practică judiciară de profi, Editura Lumina Lex, 1996.
2. V.I. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, Ediția III-a revăzută și adăugită de autor, Editura Lumina Lex, București, 2002.
3. *Legea pentru Consiliile județene nr. 396 din 2/14 aprilie 1864.*
4. J.Vermeulen, *Studiul critic al atribuțiilor prefectului în Legea pentru unificarea administrativă*, Revista de drept public nr. 1/1927 p. 82.
5. Vasile Dan Ungureanu, *Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 86.
6. Romeo Paul Postelnicu, *Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România*, în Revista de Drept Public nr. 2/2003 p. 84.