

Regimul juridic al raporturilor între centru și unitățile administrativ - teritoriale în cadrul sistemelor administrative contemporane

The legal regime of the relations between the centre and the administrative-territorial units within the contemporary administrative systems

CZU 35.071.6

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Adrian CRASNOBAEV,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

SUMMARY

The decentralization of public administration refers to the process of increasing the autonomy of local communities by transferring new decision-making responsibilities, as well as financial and patrimonial resources, respecting the principle of subsidiarity, reducing current spending and increasing transparency in relation to citizens and increasing the quality and access to public services, or in other words, is a process of transferring authority and administrative responsibilities from central to local government in the areas of planning, decision-making, legal accountability and public service management.

Keywords: *centralization, de-concentration, decentralization, local autonomy, Government.*

REZUMAT

Descentralizarea administrației publice se referă la procesul de creștere a autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității, reducerea cheltuielilor curente și creșterea transparenței în relația cu cetățenii și creșterea calității și accesului la servicii publice sau, cu alte cuvinte, este un proces de transfer al autorității și al responsabilităților administrative de la administrația publică centrală la cea locală în domeniile planificării, luării deciziilor, responsabilității legale și managementului serviciilor publice.

Cuvinte-cheie: *centralizare, desconcentrare, descentralizare, autonomie locală, Guvern.*

Din punct de vedere administrativ, conceptele de centralizare, desconcentrare și descentralizare se folosesc pentru a descrie relațiile care se stabilesc între centru și periferia sistemului administrativ în cadrul statului unitar sau al statelor federale care compun statul federal.

Se consideră că distincția dintre centralizare și descentralizare nu este sinonimă cu cea dintre statele federale și cele unitare, deoarece statele unitare pot fi caracterizate de descentralizare, în timp ce statele federale pot fi caracterizate de decizionarea centralizată. Prin urmare, centralizarea/descentralizarea este privită mai degrabă ca un continuu decât o dihotomie [2, p. 57].

Respectiv, centralizarea sau descentralizarea cuprind mai multe tipuri de aranjamente structurale, și anume:

- **centralizarea/descentralizarea politică**, care se referă la centralizarea/dispersarea deciziei politice, unde centralizat înseamnă o autoritate politică decizională concentrată în guvernul central (sau național) relativ la unitățile subnaționale, în timp ce descentralizarea se referă la dispersia autorității către unitățile subnaționale. Descentralizarea politică implică unități subnaționale ale guvernului care au autoritatea de a se angaja în decizii efective (nu iluzorii) referitoare la politica de ordin social, fiscal sau economic care afectează acea zonă. Deciziile luate mai întâi pe plan politic pot fi transformate în decizii economice prin descentralizare în relațiile cu clienții, evitând cu totul guvernele locale;

- **centralizarea/descentralizarea administrativă** reprezintă concentrarea sau dispersarea puterii decizionale la nivel administrativ;

- **centralizarea/descentralizarea economică** se referă la locația deciziilor economice, unde descentralizat e mai răspândit în mecanismul pieței spre consumatori, iar în centralizat este concentrat în mâinile guvernului.

Regimul juridic centralizat reprezintă o uniformizare a activității colectivităților locale,

care nu oferă posibilitatea afirmării identității acestora, astfel că orice decizie în acest sens este transmisă pe cale ierarhică, iar din punct de vedere organizatoric și funcțional nu asigură mecanismele de promovare a acestora, astfel că în majoritatea cazurilor funcționarii publici locali nu dispun de inițiativă în promovarea intereselor colectivităților locale, fiind obligați să respecte cu strictețe ordinele de la centru, deoarece organizarea centralizată asigură, în fruntea organelor locale, funcționari numiți de organele centrale, ceea ce impune dependența funcționarilor publici locali de structurile ierarhice superioare.

În cazul unui regim centralizat, în teritoriu acționează numai agenți ai organelor centrale ale statului, numiți, revocați și răspund exclusiv în fața acestora, dar care sunt simpli agenți administrativi, și nu au niciun fel de competență proprie de decizie, având doar două obligații: să informeze centrul cu privire la situația locală și să execute în teritoriu deciziile centrului [1, p. 56].

Într-un regim de centralizare administrativă, unitățile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică și rămân în strictă dependență față de puterea centrală, mărghinindu-se să-i execute instrucțiunile, deoarece colectivităților locale nu li se recunoaște dreptul de a se administra (autonomia locală).

Deși acest sistem a fost aplicat în astfel de țări ca Franța, Germania, Rusia, fiind promovat de doctrine etatiste ca socialismul de stat (Schumacher, Germania), doctrina solidaristă (Leon Burgeois), doctrinele socialiste și comuniste de după cel de al Doilea Război Mondial, totuși centralizarea administrativă aduce după sine o multitudine de dezavantaje precum:

- interesele locale nu pot fi satisfăcute în mod corespunzător deoarece puterea centrală nu are posibilități și timp suficient pentru a cunoaște în mod real problemele locale, mai ales dacă ele diferă de la o zonă la alta;

- autoritățile administrației publice centrale sunt supraîncărcate cu problemele administrației locale, ceea ce conduce la tergiversări în soluționarea acestora și acordarea unui timp insuficient chestiunilor majore ce privesc conducerea administrației publice pe plan central;

- cetățenii nu participă la administrația publică, ceea ce face ca interesul lor pentru problemele locale să fie sensibil diminuat.

Indiferent de faptul că acest mod de organizare asigură un control de către mai multe trepte ierarhice, care poate constitui o garanție pentru apărarea intereselor cetățenilor sau a serviciilor publice naționale girate în condiții mai bune, avantajele centralizării administrative sunt mult mai limitate în opoziție cu dezavantajele.

Desconcentrarea administrativă sub aspectul eficacității activității administrației reprezintă în funcție de caracteristicile sale o formă superioară a sistemului de centralizare administrativă, pe motiv că în cadrul acestui regim de organizare administrativă în teritoriu nu mai există simplii agenți ai centrului, ci ai autorității administrative propriu-zise, care dispun de competențe proprii, chiar dacă se menține specificul numirii și revocării de centru, față de care sunt subordonate și răspunzătoare, însă autoritățile desconcentrate pot adapta la specificul local măsurile și ordinele transmise de la centru.

Desconcentrarea este „ceva intermediar” între centralizare și descentralizare definită ca un transfer de atribuții de putere decizională de servicii și mijloace, de la un nivel central către un plan local, în favoarea unor agenți de stat situați la nivel local [5, p. 14].

De fapt, desconcentrarea reprezintă cea mai slabă formă de descentralizare care implică transferul de autoritate și responsabilități de la nivelul ministerelor sau agențiilor la structurile din teritoriu care aparțin de aceea, unde:

- pe verticală sporesc competențele serviciilor exterioare ale ministerelor și/sau ale

celorlalte organe ale administrației centrale;

- pe orizontală se amplifică competențele conducătorului serviciilor desconcentrate dintr-o circumscripție administrativă, cum ar fi, de exemplu, prefectul.

Prin urmare, instituțiile administrative desconcentrate rămân instituții ale statului, subordonate ierarhic, chiar dacă au dobândit competență proprie [1, p. 56].

Descentralizarea administrativă, ca concept, reprezintă transmiterea sau transferul unei părți însemnate din atribuțiile, competențele și responsabilitățile guvernului și celorlalte organe ale administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale.

Descentralizarea este un subiect care suscită interesul teoreticienilor, publicului și politicienilor, deoarece reprezintă un instrument de mediere a conflictelor, asigurând structuri și modalități de participare democratică la guvernare, dar și un transfer de sarcini, resurse și puteri de la stat spre nivelul primar și cel intermediar în cadrul unor relații de cooperare și solidaritate.

Fiind revendicată în doctrină ca un principiu și o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale, descentralizarea urmărește conștientizarea și creșterea gradului de implicare a colectivităților locale în gestiunea problematicii regionale și locale în vederea îmbunătățirii legăturii dintre politica națională și responsabilitățile locale, îmbunătățirii eficienței ofertei de servicii publice, îmbunătățirii performanțelor financiare, precum și asigurării unui cadru mai bun de răspuns la nevoile locale [7, p. 16].

Tendința actuală spre descentralizare a provocat o dezbatere aprinsă cu privire la capacitatea administrațiilor publice locale și a comunităților locale de a gestiona noile responsabilități (planificare, finanțare etc.). Indiferent de faptul că prin descentralizare administrațiile locale sunt mai aproape de cetățeni și mai receptive la doleanțele cetățenilor, totuși capacitatea de a gestiona mai

eficient comunitățile și finanțele variază, astfel că administrațiile locale, mici și fără experiență, adesea nu au capacitatea de a susține proiecte importante și duc lipsă de resurse umane cu pregătirea necesară pentru a gestiona bugete mai mari.

De obicei, planificatorii descentralizării urmează principiul general că administrația publică centrală trebuie să se ocupe, în primul rând, de crearea și întreținerea mediului, care permite realizarea descentralizării și de strategiile globale, lăsând autoritățile locale să se ocupe de adaptarea mecanismelor de prestare a serviciilor și cheltuielile publice la nevoile și circumstanțele locale. În realitate însă gradul diferit de capacitate (capacitatea autorităților locale, precum și a societății civile) influențează deciziile privind transferul de anumite responsabilități la nivel local. În cele mai multe cazuri, descentralizarea serviciilor de bază nu înseamnă că nivelul central transmise toate sarcinile legate de aceste servicii.

Respectiv, evaluarea capacității instituționale a administrației locale este o parte integrantă a concepției de descentralizare [6, p.16], reprezentând un sistem care implică autonomia, iar prin promovarea unei autonomii locale se asigură dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale.

În funcție de responsabilitățile transferate, descentralizarea este împărțită în trei categorii: politică, administrativă și fiscală. Dacă din punct de vedere politic descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației”, asigurând un sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul organelor locale alese de ei, atunci din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor, fiind perceput ca un „principiu de administrație utilă” [4, p. 121], iar descentralizarea fiscală are ca scop intensificarea controlului autori-

tăților locale asupra resurselor financiare - fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie a generării de venituri.

Ar fi cazul de reiterat că o descentralizare politică se află în dependență față de reformele constituționale sau statutare, existența și modul de implementare a pluralismului politic, aplicarea mecanismelor democratice de participare a cetățenilor la conducerea treburilor publice locale, întărirea corpurilor legiuitoare și a unităților politice locale, iar absența unora dintre aceste aspecte poate conduce la „capturarea” sistemului electoral de elite locale care apoi ar putea dezvolta și implementa politici și acțiuni care să-i favorizeze pe ei sau grupurile care îi susțin.

În general, experiența arată că descentralizarea este cel mai bun mod de a consolida capacitatea locală și de a spori participarea locală, iar prin aceasta se asigură și accesul autorităților locale la resursele naționale și încurajează dezvoltarea planificării publice și un management mai bun.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă [3], descentralizarea reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora.

Reieșind din conținutul art. 4, art. 6, art. 9 și art. 11 ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, transferul progresiv al competențelor este fundamentat pe evaluări sectoriale și analize de impact, realizate în baza unei metodologii specifice și a unui set de indicatori elaborați de către ministere și alte autorități administrative centrale în cadrul comisiei paritare pentru descentralizare. Competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică. O unitate administrativ-teritorială este considerată via-

bilă din punct de vedere administrativ atunci când ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce-i revin, iar cheltuielile administrative ale acestora nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii. Anume din aceste considerente și în temeiul aprecierii capacității administrative, legiuitorul face distincție între domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi și domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul al doilea.

Prin urmare, descentralizarea este nu numai un principiu de organizare a administrației publice, ci și atât un proces de delegare a diferitelor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși, cât și un transfer de responsabilități privind planificarea, finanțarea și gestionarea unor anumite funcții publice de la nivelul guvernului central și al agențiilor sale la unitățile publice teritoriale.

Privită însă ca mod de organizare administrativă și divizare a muncii administrative, descentralizarea este bazată pe pluralitatea centrelor decizionale autonome în care serviciile publice cu caracter regional, local sau special sunt girate de autorități administrative autonome, care sunt în afară de ierarhia autorităților statului.

În contextul definițiilor și dimensiunilor descentralizării expuse, se evidențiază următoarele elemente componente ale sale:

- **existența unor colectivități locale**, fiind constituite în circumscripții administrative, ce coincid sau diferă de unitățile administrativ-teritoriale ale statului, dar sunt componente ale colectivității naționale, având nevoi specifice și diferite de nevoile generale ale colectivității naționale, care îi solidarizează pe membrii lor;

- **recunoașterea responsabilității colectivităților locale în gestionarea nevoilor specifice**, care presupune și existența unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum

ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcționari care să gestioneze treburile publice sau o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu;

- **colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii, autonome față de stat**, astfel că pentru a ne găsi în situația descentralizării administrative este necesar ca aceste autorități locale să fie reprezentantele colectivităților locale și nu reprezentante ale statului plasate în fruntea colectivității. Însă pentru ca ele să fie autonome față de stat, este necesar atât ca ele să se formeze în baza unor principii democratice, unde autoritățile locale să rezulte din alegeri libere, desfășurate în circumscripțiile colectivităților teritoriale, dar și să dispună de o competență care să le confere autonomia față de organele administrației publice centrale a statului, pentru a fi rezolvate operativ treburile locale;

- **supravegherea activității colectivității locale de autorități ale puterii executive**, care presupune că autonomia față de organele administrației publice centrale a statului nu este una absolută, ci limitată, deoarece autonomia periferiei față de centru nu înseamnă și independența autorităților administrației publice locale față de autoritățile centrale ale puterii executive, astfel că în virtutea dependenței colectivității locale față de statul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un control de tutelă administrativă, care are ca scop verificarea legalității actelor emise de către autoritățile administrației publice locale, dar nu și oportunitatea acestora.

Impactul descentralizării pe termen lung este unul pozitiv din considerentul că fiecare colectivitate dintr-o anumită unitate administrativ-teritorială are nevoi specifice manifestând o cerere mai mare pentru un anumit bun public. Aceste nevoi reies din cultura zonei geografice respective, din condițiile na-

turale existente, din situația finanțelor publice locale și din specificul activităților unității administrativ-teritoriale în cauză. Cererea pentru anumite bunuri publice este diferită într-o unitate administrativ-teritorială cu specific turistic față de una cu specific industrial. Astfel, fiecare dintre ele va produce, în cunoștință de cauză, bunuri publice pentru creșterea bunăstării în funcție de cererea avută [8, p. 70].

În concluzie, constatăm că continuarea proceselor de descentralizare și de desconcentrare este un deziderat necesar pentru a îmbunătăți calitatea managementului servi-

ciilor publice, asigurând o alocare mai eficientă a responsabilităților și resurselor acestuia, iar nevoile cetățenilor sunt mult mai bine satisfăcute, din cauză că ele sunt mult mai bine cunoscute la nivel local decât la nivel central.

Prioritățile procesului de descentralizare și desconcentrare rămân a fi îmbunătățirea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate sau desconcentrate, clarificarea competențelor la diferite niveluri și structuri ale administrației publice, creșterea autonomiei financiare și creșterea capacității, instrumentelor și procedurilor necesare implementării acestuia.

BIBLIOGRAFIE

1. Dincă D.V. Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Economică, 2012, 148 p.
2. Ghiolțan C., Iuoraș M. Descentralizare administrativă în Ungaria. În: Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2 (14), 2005, p. 56-62.
3. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 01.01.2007.
4. Popa E. Autonomia locală în România. București: ALL BECK, 1999, 214 p.
5. Popa V., Munteanu Ig., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier SRL, 1998, 219 p.
6. Popovici A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. În: Revista „Administarea Publică”, nr. 3, 2015, p. 11-20.
7. Profiroiu M. Accelerarea reformei administrației publice. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 8, 2002, p. 13-23.
8. Voinea Gh., Rusu E. Teorema descentralizării și impactului ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale. În: Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Secțiunea Științe Economice, 2005/2006, p. 67-70.

Prezentat: 16 octombrie 2017.

E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru