

Descentralizarea – calea democratizării și modernizării Republicii Moldova

Decentralization – the way of democratization and modernization of the Republic of Moldova

CZU 35.071.6 (478)

Iurie ȚAP,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Decentralization as a way of organizing a state represents the path to its democratization and effectiveness.

Furthermore, territorial decentralization establishes the relations between state and local communities, and in order to be efficient some fundamental theoretic conditions should be respected, guidelines followed and two great balances achieved.

Generally, an appropriate decentralization can be a catalyst for development and a remedy to overcome internal crises.

Keywords: decentralization, deconcentration, territorial decentralization, territorial communities, principle of eligibility

REZUMAT

Descentralizarea, ca mod de organizare a unui stat, reprezintă calea democratizării și eficientizării acestuia. Descentralizarea teritorială stabilește raporturile dintre stat și colectivitățile locale. Pentru o descentralizare eficientă trebuie să fie respectate anumite condiții fundamentate teoretic, liniile directoare ale acesteia, dar și realizarea celor două mari echilibre.

O descentralizare adecvată poate fi un catalizator pentru dezvoltare și un remediu pentru depășirea crizelor interne.

Cuvinte-cheie: descentralizare, desconcentrare, descentralizare teritorială, colectivități teritoriale, principiul eligibilității.

Ansamblul serviciilor publice într-un stat este amenajat după un sistem de centralizare sau descentralizare. Descentralizarea administrativă, ca sistem de organizare a administrației publice într-un stat, se realizează prin două metode:

a) descentralizare administrativ-teritorială;

b) descentralizare prin servicii (tehnică).

Descentralizarea prin servicii, ca procedeu juridic, se aplică administrației de stat și constituie un mecanism de gestionare eficientă a unui serviciu [4, p. 271].

În aceste condiții vom analiza descentralizarea ca procedeu juridic aplicat colectivităților locale.

Dicționarul explicativ al limbii române (DEX) definește noțiunea de descentralizare drept autonomie administrativă acordată organelor locale. Dicționarul de neologisme identifică descentralizarea ca lărgire a puterii administrative a organelor locale. La Șăineanu găsim formularea „sistema de a lua puterii centrale administrarea afacerilor

locale”.

Jean Rivero și Jean Waline vorbesc în „Droit administratif” despre descentralizare drept o „tendință de îndepărtare a puterii de centru”. Tot ei fac referință la o definiție mai adecvată a noțiunii de descentralizare în dreptul german (selbstverwaltung – puterea de a se autoadministra) și cel anglo-saxon (local government - guvernare locală) [4, p. 269].

Unii autori consideră descentralizarea un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale, invocând și condițiile necesare în acest sens [5, p.12].

În esență, descentralizarea teritorială este o tendință a politicii administrative, se aplică colectivităților teritoriale locale și exprimă raporturile dintre stat și acestea.

Care sunt condițiile necesare amenajării regimului descentralizat? În acest context, dreptul administrativ francez stabilește anumite condiții [4, p. 269]. Întâi de toate, se face distincție clară privind treburile publice pe care puterea (statul) trebuie să le administreze, delimitându-le în probleme ce vizează interesul general (național) și cel al colectivităților teritoriale.

În acest sens, recunoașterea treburilor specifice locale constituie chintesenta descentralizării teritoriale.

Cea de-a doua condiție este recunoașterea personalității juridice a colectivităților teritoriale, care implică autonomia financiară, dreptul la resurse proprii și plenitudinea de competență.

Condițiile descrise sunt definitorii pentru prezența regimului de descentralizare teritorială, dar nu și suficiente.

Astfel, chiar existând aceste două condiții, în cazul în care autoritățile responsabile de gestionarea treburilor locale vor fi numite de stat și, respectiv, vor fi responsabile față de acesta, regimul va fi unul centralizat. Iată de ce autoritățile responsabile de gestionarea colectivităților teritoriale locale trebuie să emane de la acestea.

Altfel spus, regimul descentralizat presu-

pune alegerea autorităților locale de către colectivitate, iar principiul eligibilității este unul de bază al administrației publice locale [2, p. 35].

Principiul eligibilității ne ajută să facem deosebirea dintre descentralizare și deconcentrare. Astfel, într-un regim desconcentrat, deciziile sunt luate în numele statului, de către reprezentanții acestuia (centrali sau locali). În cazul regimului descentralizat, deciziile sunt luate în numele și interesul colectivității teritoriale locale de către autoritățile alese de către aceasta.

În aceste condiții, regimul descentralizat este prezent în cazul în care autoritățile alese de către o colectivitate (persoană juridică) au puterea de decizie privind gestionarea treburilor publice locale [4, p. 269]. Această formulare (definiție) este una simplă, dar clară și explică adecvat fenomenul cercetat.

Descentralizarea teritorială poartă un caracter administrativ, are anumite limite în dependență de gradul acesteia. Colectivitățile descentralizate sunt plasate sub tutela administrativă a statului și sunt pasibile controlului de legalitate.

Regimul descentralizat, ca tendință a politicii administrative, prevede construirea autorităților publice locale ca parte distinctă a puterii executive și are drept scop asigurarea bunei guvernări pe plan local.

Descentralizarea, din punct de vedere istoric, se întemeiază pe existența colectivităților locale autonome, care au precedat apariția statului. Dar, în principal, opțiunea descentralizării se întemeiază pe obiectivele acesteia. Din punct de vedere politic, linia de demarare între cele două sisteme (centralizare și descentralizare) relevă între regimul liberal, care respectă libertățile locale de rând cu libertățile generale și regimul autoritar care tinde spre centralizare.

Obiectivul administrativ are drept scop apropierea administrației de cei administrați, a factorilor de decizie de cei cărora li se aplică deciziile. O atare

construc ie asigură o guvernare responsabilă  i, respectiv, servicii publice în condiții de eficien    i eficacitate. Ale ii locali  i func ionarii publici cunosc bine problemele colectivita ilor din care provin  i pot interveni operativ întru solu ionarea acestora. Fiind direct dependen i de colectivitatea teritorială (prin alegere sau numire), ace tia manifestă responsabilitate în gestionarea treburilor locale.

Descentralizarea contribuie la consolidarea  i dezvoltarea democra iei locale. Prin mecanismul de organizare  i func ionare a autoritaților publice locale, sistemul descentralizat implică cetăţenii în procesul decizional, stimulează interesul  i ini iativa acestora privind problemele publice, dar  i posibilitatea de a le influen a.  n acest sens,  nse i principiile de bază ale administrației publice locale (eligibilitatea autoritaților publice locale, consultarea cetăţenilor în probleme locale de interes deosebit) sunt acele instrumente ale democra iei care contribuie la consolidarea  i dezvoltarea democra iei locale.

Gestionarea treburilor publice locale de către cetăţeni  i ale ii acestora constituie o adevărată  coal  de formare civică, dar  i o premisă pentru exercitarea democra iei la nivelul statului.

Cel de-al treilea obiectiv, economic, adesea fiind diminuat sau chiar desconsiderat, în realitate poate juca un rol important în vederea dezvoltării locale. Autonomia (financiară, gestionară, decizională) creează condiții pentru dezvoltarea infrastructurii sociale  i tehnice, respectiv, contribuie la atragerea investi iilor  i crearea locurilor de muncă, consolid nd poten ialul economic, dar  i baza fiscală a colectivita ilor locale, în final vine să asigure o dezvoltare locală participativă prin implicarea sectorului privat, diferitelor categorii de cetăţeni [3, p. 21].

Descentralizarea este o reformă complexă. Abordarea acesteia trebuie să fie una asumată, lu nd în calcul fundamentarea teoretică, experien a realizată, dar  i condi iile

concrete.  n acest context, practica administrativă fundamentează liniile directoare ale descentralizării [3, p. 21].

1. Specificul descentralizării. Fiecare stat  i are specificul său, constituit prin istorie, a ezare geografică, cultură, tradi ii, dezvoltare economică, religie. Elabor nd foaia de parcurs a descentralizării trebuie să se  in  cont de acest specific. Or, nu există un model dat al descentralizării, valabil pentru toate statele. Altfel spus, fiecare no iune  i construie te propriul model, bazat pe specificul care o caracterizează.

2. Descentralizarea este opera comună a statului  i cetăţenilor. Chiar dacă există tehnici de descentralizare, aceasta nu este produsul unor decizii tehnice sau politice, adoptate la cel mai înalt nivel al statului.

O descentralizare veritabilă se poate realiza în anumite condiții. Mai  nt i de toate, statul trebuie să fie unul democratic. Statul nu poate transfera către cetăţeni o parte din prerogativele sale dec t dacă are încredere în ei.  n egală măsură el trebuie să fie puternic pentru a se opune tenta iilor de diferit ordin, dar  i să fie ferm decis în vederea desconcentr rii unei p r i din responsabilit ile sale, a a cum a descentralizat altele. Statul trebuie să manifeste o voin   durabilă întru a duce la bun sf r it descentralizarea a a cum realizarea acestei reforme necesită o perioadă mai îndelungată (de ex., Polonia, Letonia, Fran a, Ungaria).

Reu ita descentralizării este condi ionat  de suportul popular, de implicarea cetăţenilor în acest proces. De aici vine  i importan a informării, sensibilizării popula iei, dar  i pregătirii conforme a actorilor descentralizării.  n acest sens, exemplul Poloniei este unul relevant [1, p. 196].

3. Descentralizarea impune realizarea a două mari echilibre. Primul echilibru  ine de corelarea dintre descentralizare  i amenajarea adecvată a teritoriului. Descentralizarea presupune o largă autonomie pentru colectivita ile locale, în parte, privind acu-

mularea și utilizarea resurselor.

Păstrarea situației actuale va conduce la diferențierea și mai mare dintre colectivitățile bogate și cele sărace, fapt ce ar pune în pericol unitatea națională. În acest context, prin amenajarea adecvată a teritoriului, de rând cu alte măsuri ale statului, poate fi realizat un echilibru relativ dintre colectivitățile teritoriale locale și, respectiv, dintre regiunile acestuia.

Al doilea echilibru necesar este cel care trebuie realizat dintre descentralizare și desconcentrate. Prin descentralizare, o parte din responsabilitățile statului sunt transmise aleșilor locali. Astfel, cetățenii beneficiază de posibilitatea soluționării problemelor respective pe plan local.

În cazul în care statul nu transferă responsabilitățile ce-i revin către reprezentanții săi locali, cetățenii vor fi privați de posibilitatea de a-și soluționa pe plan local problemele respective (serviciile publice prestate de către stat). În acest caz obiectivele descentralizării vor fi atinse doar parțial, fapt ce poate compromite reforma și decepționa populația. O atare experiență pentru Republica Moldova a fost reforma din 1998/1999 când condițiile generale, dar și neglijarea acestui echilibru au condus la eșecul acesteia.

Luând în considerare experiența internațională am putea releva rolul descentralizării în depășirea crizelor interne (de ex., regionalismul care ar putea să se transforme în secesionism). De fapt, și istoria Republicii Moldova cunoaște asemenea exemple. Delimitarea incertă a competențelor dintre stat și unitatea administrativ-teritorială cu statut juridic special, Găgăuzia, creează situații de tensiune, care pot periclita dezvoltarea statului.

În acest context, o descentralizare veritabilă poate fi un remediu pentru dezvoltarea durabilă a Republicii Moldova, dar și atenuarea crizelor interne.

Generalizând subiectul abordat, vom face concluziile de rigoare. În acest sens, descentralizarea trebuie să fie fundamentată teoretic, respectând întocmai și în volum deplin obiectivele descrise și urmând liniile directoare ale acesteia. Procesul descentralizării derulat în Republica Moldova este incoerent, nu respectă fundamentările teoretice. Astfel, nu au fost delimitate clar competențele colectivităților locale, respectiv, acestea nu sunt acoperite cu resursele necesare.

Au fost total neglijate echilibrele descentralizării. Sistemul autorităților publice locale a rămas intact (extrem de fragmentat), și-au menținut amenajarea structurilor și serviciile desconcentrate ale administrației publice centrale, iar principiul descentralizării serviciilor (descentralizarea tehnică/prin servicii) este înțeleș eronat și realizat inadecvat.

În contextul dat, considerăm necesară reconceptualizarea reformei de descentralizare, definitivarea componentelor privind amenajarea teritoriului (reforma administrativ-teritorială) și desconcentrarea adecvată a serviciilor publice asigurate de către stat, dar și delimitarea clară, coerentă a responsabilităților dintre autoritățile publice ale statului și cele locale, asigurând aceste competențe cu resurse suficiente.

Reușita descentralizării în Republica Moldova va depinde, în mare măsură, de capacitatea politicului de a învăța din experiența statelor care au trecut prin acest proces de reformă.

BIBLIOGRAFIE

1. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est, Chișinău, 2004.
2. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2014.
3. Decentralisation et formation pour l'administration locale. VII-eme Conference des di-

recteurs des ENA, IAP, ISM d'Afrique Cahiers Africains d'Administration Publique, 1997.

4. Jean Rivero, Jean Wline, Droit administratif, Dalloz, 1994.

5. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu. De la centralism spre descentralizare. Cartier, 1994.

Prezentat: 31 mai 2017.

E-mail: iurietsap@yandex.ru