

Rolul diverșilor actori în realizarea procesului de descentralizare administrativă

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Under the current conditions, when all attention is paid to primary tasks of rule of law, cultural and economic development, strengthening of rule of law in society, role of public administration prevail as the main task of the state. The public administrations system it is inseparably linked to the implementation of state policy through the activities they perform. In particular, it emphasizes the role of local authorities as a basic factor of the localities development and achieving a set of objectives, which implies a special responsibility submitted to elected officials and civil servants. As an activity, local administration have the aim to obtain some certain political values expressed by law. And the most important is to satisfy the general interest of a local community.

Thereby, the phenomenon of administrative decentralization reaches the maximum attention, because the essence of a local government is that it is closer to the citizen and it serves him. The need of local authorities appear when exist a local community with common interests. That's why, it is an analyze why this problem of decentralization it is permanently a current topic. Local autonomy and decentralization are the corner stones of organization and functioning of local public administration authorities.

REZUMAT

În condițiile actuale, când toată atenția este concentrată asupra sarcinilor primordiale ale statului de drept, dezvoltarea culturii și economiei, consolidarea statului de drept în societate, rolul administrației publice predomină ca sarcina principală a statului. Sistemul administrației publice este indisolubil legat de punerea în aplicare a politicii de stat prin activitățile pe care le efectuează. În special, subliniază rolul administrației locale ca factor de bază al dezvoltării localităților și în atingerea obiectivelor propuse, ceea ce implică o responsabilitate specială transmisă oficialilor aleși locali și funcționarilor publici. Ca o activitate, administrația locală are ca scop obținerea unor valori politice exprimate prin lege, iar cel mai important este satisfacerea interesului general al comunității locale.

Astfel, fenomenul de descentralizare administrativă se va bucura de maximă atenție, pentru că esența unui guvern local este că acesta este mai aproape de cetățeni și îi deservește. Și nevoia autorităților locale apare atunci când există o comunitate locală, care are interese comune. De aceea, este o analiză de ce problema descentralizării este un subiect actual permanent. Autonomia locală și descentralizarea sunt principalele pietre de temelie ale organizării și funcționării autorităților administrației publice locale.

Tendința europenizării statului Republica Moldova își pune amprenta și asupra administrației publice. *Volens nolens*, autoritățile administrației publice urmează să se adapteze schimbărilor atât la nivel conceptual, cât și structural. La fel, ca urmare a transformărilor produse, administrația publică a evoluat de la o administrație rigidă spre o administrație descentralizată, acționând conform principiului autonomiei locale și a principiului subsidiarității. A fost o consecință a schimbărilor produse în societate și au determinat regândirea rolului administrației publice centrale și locale. Sigur, nu putem nega și influența pe care a avut-o și necesitatea implementării de reforme în domeniul administrației publice în contextul unei eventuale aderări la Uniunea Europeană, însă crearea cadrului legislativ adecvat sau mai puțin adecvat este până la urmă rodul unei voințe politice.

Atunci când vorbim despre descentralizarea administrativă, avem în vedere că aceasta se implementează de anumiți actori. Din categoria actorilor implicați în procesul de descentralizare vom delimita autoritățile care sunt învestite cu anumite atribuții legale. Autoritățile publice centrale, la fel ca și autoritățile publice locale, sunt două mari categorii de subiecți care sunt implicați direct în asigurarea în practică a transferului de competențe de la nivelul central către cel local. În categoria de subiecți care au competențe în domeniul dat mai reținem asociațiile legal instituite pe teritoriul unui stat, la fel și cele internaționale, persoanele fizice și juridice, partenerii internaționali.

După cum am menționat, un rol deosebit în acest proces revine autorităților administrației publice centrale, deoarece ele sunt cele care dispun transferul de competențe propriu-zis.

Dat fiind faptul că principiul descentralizării administrative este recunoscut de Carta Europeană a Autonomiei Locale [2], factorul de voință politică reprezintă o formă

de susținere de către autoritățile centrale a procesului de descentralizare care este aplicarea practică a autonomiei locale. [8; p. 58]

Din categoria actelor normative cu o importanță deosebită sunt prevederile Constituției, legile în domeniul descentralizării și reglementării funcționării autorităților locale. Aceste acte normative emise de legiuitor sunt asigurarea cadrului legitim de funcționare a principiului descentralizării.

De competența autorităților publice centrale ține și elaborarea cadrului instituțional care determină specificul de delimitare administrativă a comunităților locale, bazat pe anumiți factori istorici și tradiționali. [9]

Specificul de organizare a autorităților publice la nivel local determină gradul de interferență a intereselor cetățenilor cu interesele de administrare a autorității centrale și gradul de reprezentativitate în raport cu autoritățile deliberative la nivel local. De competența administrației publice centrale este asigurarea financiară a autonomiei locale, în conformitate cu prevederile Cartei Europene „Exercițiul Autonom al Puterii Locale”, care stabilește ca recomandare acoperirea cheltuielilor necesare în exercitarea autonomiei locale cu surse financiare suficiente. Din aceste prevederi reiese că autoritățile publice centrale stabilesc gradul de descentralizare financiară care caracterizează acoperirea cheltuielilor pe care le efectuează autoritățile publice locale în executarea competențelor proprii.

Beneficiarul direct către cine este realizat transferul de competențe în procesul descentralizării administrative este administrația publică locală, deoarece aceste autorități publice sunt situate cel mai aproape de cetățeni. Prin transferul de competențe este dispusă asigurarea unui spectru mai larg de servicii care sunt disponibile de a fi prestate de către autoritățile locale. Astfel, în domeniile de interese locale menite să asigure comunitățile locale cu

o gamă de servicii de interes local, datorită procesului de descentralizare, aceste domenii sunt posibile de a fi asigurate într-un cadru mai eficient dacă sunt asigurate de către autoritățile locale.

Serviciile publice care sunt prestate de către autoritățile publice locale sunt mai capabile de a asigura un nivel ridicat de eficien  , flexibilitate  i capacitate de a se adapta la cerin ele comunităților locale. Capacitatea de gestiune a patrimoniului public conferă posibilitatea asigurării unei autonomii în domeniul de prestare a serviciilor publice.

Reformele care s-au perindat în Republica Moldova pe parcursul acestor ani a fost expresia directă a op iunii politice care a fost dictată de către guvernare. Lipsa consensului în vederea realizării unui proces continuu, sub o formă anume, pentru a transpune în via   principiul descentralizării administrative a determinat  i unele disfunc ionalit  i care se resimt  i după o perioadă suficientă pentru amorsarea impactului asupra societății. Astfel, o serie de autori consideră că f r mi area administrativ-teritorială, caracteristică pentru  ara noastră, creează unele impedimente în vederea asigurării unui proces de descentralizare administrativă necesară pentru a fi asigurat un grad confortabil de reprezentativitate, care ar satisface locuitorii dintr-o comunitate. [7] Cu toate acestea, în forma sa actuală, organizarea administrativ-teritorială a executat o serie de pa i necesari în vederea asigurării transferului de competențe de care este nevoie pentru a asigura un nivel suficient de autonomie locală. De organizarea teritorială depind nivelurile  i gradul de asigurare în plan local cu servicii. Acest indicator devine mai sesizabil pentru determinarea competențelor profesionale de care dau dovadă la nivel local statele de personal care sunt chemate să asigure administrarea locală. Un corp de func ionari capabili  i profesioni ti determină  i calitatea serviciilor de care se bucură cet  enii,

iar capacitatea institu ional  a autorității locale condi ioneaz  frecven  a cu care sunt admise abaterile de la normele generale în procesul administrativ, fapt care trage după sine  i nivelul de interven ie a autorităților publice centrale în zona de administrare locală. Acest aspect asigură un mecanism de control postelaborare a actelor administrative de către autoritățile publice locale, indicator direct al competențelor care le sunt atribuite în gestiunea autorităților locale. Mecanismul de anulare a deciziilor autorităților publice locale, prin intermediul instan elor de judecată, ne denotă un grad sporit de autonomie decizională de care dispun aceste autorități în vederea aprobării  i administrării tuturor treburilor publice care le sunt stabilite de lege.

Administra ia publică locală r m ne a fi cel mai important prestator de servicii publice către cet  eni, cunosc nd cel mai bine necesit  ile cu care se confruntă ace tia. Serviciile publice prestate către cet  eni mai sunt caracterizate de un impact deosebit pentru cet  eni, fiind mai u or palpabile, cele care asigură confortul cetățenilor.  n func ie de calitatea prestării serviciilor, cet  enii sunt dispu i să aprecieze activitatea unei administra ii. La moment, datorită delimitării personalului angajat în func ii publice, acest grad de încredere se materializează prin votul de încredere care asigură reprezentativitatea cetățenilor în organele deliberative la nivel local. Deoarece un segment considerabil de servicii este asigurat de către autoritățile locale, via  a publică se concentrează într-un mod mai evident în jurul centrelor administrative, acest fapt devine un indicator care denotă rolul pe care l-au ob inut autoritățile publice locale în cadrul procesului de descentralizare. Serviciile, în cazul în care sunt prestate de către autoritățile locale direct sau prin forme de gestiune indirectă, sunt necesare a fi acoperite cu suficiente resurse financiare, conform prevederilor legale. Norma juridică stabile te obligativitatea indicării surselor

de acoperire a faptelor administrative care sunt stabilite în actele administrative adoptate sau emise de către autoritățile locale. Autoritățile publice centrale nu pot delega unele competențe ale lor, fără a garanta acoperire financiară acestor competențe.

Toate aceste aspecte redau, în complex, rolul pe care îl au autoritățile publice locale în procesul de descentralizare administrativă și acesta este unul incontestabil, deoarece tot ele sunt beneficiarii direcți, care au de câștigat din aplicarea practică a autonomiei locale, prin transferul de competențe.

În prestarea serviciilor publice către cetățeni mai sunt o serie de actori cu un rol diferit în dependență de nivelul cu care contribuie la aplicarea principiului de descentralizare. În continuare, vom recurge la analiza rolului sectorului asociativ care la fel aduce contribuția sa la descentralizarea serviciilor publice la nivel local.

Pentru a defini care sunt organizațiile neguvernamentale, ne vom referi la varianta de „organizație constituită pe baza liberului consimțământ, a unor categorii de cetățeni pe diferite criterii, a căror activitate se desfășoară pe baza participării voluntare și neremunerate a membrilor săi sau prin unirea altor organizații și instituții sau organe constituite pe baza alegerilor de către colectivitate, fie în adunări obștești, fie prin intermediul unor organisme de stat și obștești.” [10] O altă definiție ne redă noțiunea de organizație nonguvernamentală drept „unitate sau grupare socială, conștient întemeiată, corespunzător unor necesități obiectiv determinate și care urmărește atingerea unui scop bine stabilit”.

Rolul lor la etapa actuală este caracterizat de diversitatea de domenii în care ne întâlnim cu diverse organizații nonprofit care sunt constituite și desfășoară o gamă largă de activități menite a acoperi acele goluri care apar datorită dezvoltării vertiginose a societății și a creșterii semnificative a necesității de servicii publice de care au nevoie cetățenii. Mobilitatea și abilitatea cu

care reușesc să gestioneze o gamă variată de servicii acoperite din diverse surse de finanțare ne conduce la concluzia capacităților net superioare ale acestor instituții de a presta o serie de servicii publice la un nivel superior ca înseși autoritățile publice locale.

Un rol deosebit îl joacă astăzi sectorul neguvernamental la prestarea serviciilor sociale, la dezvoltarea parteneriatelor public-public, public-privat în vederea dezvoltării comunitare, asigurarea suportului pentru autoritățile publice locale la elaborarea planurilor și strategiilor de dezvoltare și implementare a lor.

În categoria subiecților care sunt implicați în promovarea principiului descentralizării administrative mai remarcăm instituțiile internaționale, inclusiv cele la care țara noastră este membru. Astfel, un rol deosebit în promovarea descentralizării administrative îl deține UE și datorită implicării active a instituțiilor sale la viața publică a statului nostru determină demararea unui proces de dezvoltare în vederea integrării statului nostru în structurile suprastatale, din mai multe considerente benefice pentru dezvoltarea societății. În cadrul procesului de globalizare care ia amploare pe continentul european, ca alternativă a sistemelor vechi de dictatură, descentralizarea administrativă reprezintă acel refugiu conceptual care oferă entităților naționale posibilitatea de a se regăsi. Într-un mod deosebit, acest proces a stimulat simpatia minorităților naționale care prin intermediul regionalizării tind a se menține ca subiecți distincți, contribuind la conservarea diversității culturale care apare ca rezultat al conglomerării suprastatale a formelor de organizare politică care au fost tradiționale până la ora actuală. La fel, un aspect important îl reprezintă fenomenul de transfer al unor competențe din domeniile de servicii publice către unele instituții care au fost formate la nivel superior față de state, cum sunt tratatele menite să asigure securita-

tea națională a statelor-membre, formarea de fonduri pentru finanțarea dezvoltării economice care depășesc nivelul posibilităților naționale. Au dispărut o serie de servicii care nu mai sunt de actualitate ca menținerea relațiilor interstatale în vederea asigurării circulației pe teritoriul unor state, cum este cazul statelor-membre UE. Toate aceste aspecte ne denotă rolul semnificativ care îl au organizațiile internaționale în vederea asigurării autonomiei locale, prin transferul de experiență, uniformizarea ba-

zei legislative și ajustarea legislației interne la un unele standarde, inclusiv în domeniile care reglementează autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice.

În final, putem conchide că procesul descentralizării administrative este unul complex care antrenează diverși actori, nu doar autoritățile publice locale. Pe bună dreptate, putem afirma că realizarea descentralizării este un exercițiu al democrației care implică autorități, organizații și funcționari responsabili, competenți și empatici.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. [On-line]: <<http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>>.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.97.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
4. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
5. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012–2015, nr. 68, din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 43-148, art. 465.
7. Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, martie 2015.
8. Manda Corneliu, Știința administrației. Editia a 2-a. București, Lumina Lex, 2007.
9. <<http://www.descentralizare.gov.md>>.
10. <<http://dexonline.ro>>.

Prezentat: 18 mai 2016.

E-mail: tcastrasan@mail.ru