

DIMENSIUNI FUNCȚIONALE ALE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE

FUNCTIONAL DIMENSIONS OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION

CZU: 35.071.6

Viorica BURUIAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article adresses a sufficiently important subject for the development of the administrative system of the Republic of Moldova, namely the functional aspects of territorial state administration, organised by the rules of the administrative deconcentration. The research is based on the prominence of the national quiddity in implementation of the principle of deconcentration by reference to its universal appearance. The functions of administrative deconcentration are investigated.

Keywords: territorial state administration, administration reform, centralization, decentralization, administrative deconcentration, public services.

REZUMAT

Acest articol abordează un subiect destul de important pentru dezvoltarea sistemului administrativ din Republica Moldova și anume aspectele funcționale ale administrației de stat teritoriale, organizată în baza principiului desconcentrării administrative. Cercetarea se bazează pe evidențierea specificului național în implementarea principiului desconcentrării prin raportare la aspectul universal al acestuia. Sunt investigate funcțiile desconcentrării administrative.

Cuvinte-cheie: administrația de stat teritorială, reforma administrației, centralizare, descentralizare, desconcentrare administrativă, servicii publice.

În scopul dezvoltării structurale a Republicii Moldova și societății în baza valorilor democratice și general-umane, de îndreptare a acesteia pe calea integrării europene, în decursul a trei decenii s-au întreprins numeroase încercări de reformare a sistemului administrativ. Chiar dacă este un domeniu extrem de important în modernizarea țării, implementarea reformelor pe această prioritate au purtat mereu un caracter confuz, ocazional și puternic influențat de voința politică a celor aflați la guvernare.

Realizarea unei veritabile reforme în acest domeniu cere, însă, o abordare sistemică, consecventă, dar, mai ales, comprehensivă a rolului și implicațiilor funcționale ale fiecărei componente a sistemului administrației publice, aspect care constituie garantul continuității implementării angajamentelor asumate în domeniul administrativ, excluzându-se, astfel, intervențiile bazate pe interpretări de ordin istoric, politic, administrativ, financiar sau de orice altă natură.

 n acest context, ne propunem să analizăm aspectele func ionale ale desconcentrării prin raportare la alte modele de organizare a administrației publice, evidențierea specificului național de func ionare a desconcentrării administrative, în coraport cu aspectul universal al acesteia. Totodată, vom realiza o investiga ie  i asupra func iilor desconcentrării administrative.

Administrația publică reprezintă acel mecanism inherent al statului prin intermediul căruia se transpun în practică valorile sociale, economice, culturale ce constituie interes public, determinate prin acte juridice  i de guvernare politică. Func ionarea aparatului administrativ  i asigurarea concordan ei dintre activitatea administrativă  i interesele comunit ii umane este condi ionat  de forma de organizare a administrației publice. Sub formă de organizare a administrației publice se sub n telege modalitatea de structurare a administrației publice  i de interac iune între diferite niveluri ale administrației publice, precum  i modul de plasament al administrației de stat la nivelurile intermediare  i primare ale administrației publice [11, p. 76]. Orice organizare administrativă are menirea de a asigura cre terea eficien ei activit ii autorităţilor publice, sporirea ini iativei  i operativit ii acestora, ajustarea rela iilor administrative dintre autorităţile centrale  i locale în func ie de preeminen a intereselor.

Multiplele  i variatele activităţi care se desf  oar  într-o  ar  implică o organizare at t la nivel național, cât  i local. Pentru a fi evitate dezordinile  i, mai ales, pentru a se imprima o direc ie convergentă eforturilor întreprinse în teritoriu, apare necesar ca toate ac iunile statale să fie ordonate în a a fel  nc t obiectivele urmărite pe plan național să poată fi realizate în timp c t mai scurt, cu eforturi c t mai mici. Ca atare, forma organiza ional  trebuie astfel con-

ceput   nc t să poată ac iona fără  nt rzie-re  i în mod c t mai eficient [14, p. 32].

Modelul centralizat al sistemului administrativ se caracterizează prin organizare ierarhică, în trepte, în cadrul căruia autorităţile administrației publice ierarhic inferioare se supun fa   de organele ierarhic superioare, acestea av nd dreptul de a interveni în activitatea autorităţilor subordonate.

Modelul descentralizat reprezintă unul din indicatorii organizării democratice a puterii în stat, motiv pentru care acest concept cunoa te o vastă abordare în cadrul  tiin ei administrației. Victor Mocanu consideră că descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităţilor locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorităţi proprii  i le dotează cu resurse necesare pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleşi în corpul legislativ [9, p. 54].

Spre deosebire de această defnire, cercetătorul Aurel S mboteanu consideră că esen a descentralizării administrației publice constă în transferarea unor competențe și atribuții ale autorităţilor administrației publice centrale către autorităţile administrației publice locale. O astfel de organizare a administrației publice generează cre terea rolului autorităţilor administrației publice locale în exercitarea func iilor sale privind gestionarea afacerilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă [11, p. 77].

Men ion m că, în esen  , descentralizarea administrativă reprezintă o formă de organizare a sistemului administrației publice care se manifestă prin transferul capacit ii de ini iativ   i decizie în solu ionarea intereselor comunit ii locale de la autorităţile centrale către anumite struc-

turi organizatorice autonome, plasate la nivelul unei unități administrativ-teritoriale.

Desconcentrarea administrativă reprezintă o formă intermediară de organizare a administrației publice. În opinia lui Victor Popa, desconcentrarea este 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 [10, p. 14]. Desconcentrarea administrativă constă în extinderea cât mai mult a atribuțiilor agenților puterii centrale amplasați în teritoriu. Considerăm că suntem în prezența unei desconcentrări administrative în cazurile în care organele centrale ale administrației publice largesc competența serviciilor publice desconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care acestea au fost organizate.

Prin desconcentrarea serviciilor publice se înțelege transferul unor atribuții care revin nivelului central de administrare, unor entități subordonate, ce funcționează în teritoriu, fiind vorba de o formă diminuată a sistemului de centralizare. Cercetătorul francez, Alain Larangé, în „La déconcentration”, remarcă faptul că, desconcentrarea reprezintă o modalitate de repartizare a competențelor sub semnul unei singure entități juridice, statul, ce se produce de sus în jos, în profilul eșaloanelor locale [7, p. 2].

Franța a experimentat forme pregnante de desconcentrare, prin decretele din 7 ianuarie 1959 și 2 iunie 1960, fiind definit cadrul celor 21 de circumscripții de acțiune regională, circumscripții instituționalizate prin decretul din 14 martie 1964, având în fruntea lor 3 prefecți de regiune, asistați de Comisii de dezvoltare economică regională care reuneau aleși și responsabili economici și profesionali. Expunerea de motive a decretului din 1964 statua că pentru a face față nevoilor crescânde, statul se vede

obligat să intervină în cele mai diverse forme în viața țării. În fața acestor fenomene și în fața acestei politici se impune adaptarea structurilor administrative. Or, se argumenta că această restructurare va facilita desconcentrarea, care va avea ca avantaje apropierea administrației de administrați și accelerarea deciziilor. Astfel, prin reforma realizată de decretul din 14 martie 1964, a fost consolidată poziția prefectului regiunii, căruia i s-au atribuit numeroase atribuții ale poliției administrative, exercitate anterior de un ofițer al poliției judiciare. Aceste competențe i-au fost, ulterior, retrase prin legea din 4 ianuarie 1993, misiunea prefectului de regiune viza asigurarea dezvoltării economice și amenajarea teritoriului aflat în jurisdicția sa, având în subordine pe prefecții departamentelor, președinții sau directorii diverselor servicii sau instituții publice.

Un alt autor francez, Gérard Marcou, în lucrarea „Experiența franceză în regionalizare: descentralizarea regională în statul unitar”, specifică că regiunile au fost transformate în colectivități teritoriale prin legea din 2 martie 1982, începând cu primele alegeri prin sufragiu universal direct al consiliilor regionale, care a avut loc în martie 1986. Această reformă se înscria în cadrul unei reforme de ansamblu a sistemului francez de administrație teritorială, punct final, în favoarea alternanței politice, a unei îndelungate contestări a excesului centralizării [8]. În 1982, Guvernul francez decide ca funcția reprezentantului statului în departament să fie schimbată din prefect în comisar al republicii, acesta fiind numit prin decret al Consiliului de Miniștri și având ca responsabilitate administrarea serviciilor statului în departament. Prin decretul din 29 februarie 1988 s-a revenit la titlul de prefect al departamentului.

În viziunea autorilor francezi, desconcentrarea administrativă este un paleativ al centralizării și este în opoziție cu des-

centralizarea, deoarece în cazul desconcentrării toate deciziile privind gestionarea treburilor publice sunt luate de organele administrației publice centrale sau de reprezentan ii lor în unit tile administrativ-teritoriale.  n concep ia na ional , problema desconcentrării administrative este privită ca transfer al unor atribuții, care revin structurilor administrative centrale, unor instituții din subordine, funcționabile în teritoriu.

Desconcentrarea sub aspect juridico-organiza ional se structurează în două forme: orizontală  i verticală. Prima formă vizează  ncredin area unui reprezentant unic al statului în teritoriu a responsabilit ii serviciilor desconcentrate ale diferitelor ministere  i autorit ti publice centrale, în timp ce cea de-a doua formă se conturează după o ierarhie directă, în care  eful serviciului depinde doar de ministrul de resort. Astfel, desconcentrarea orizontală concentrează autoritatea teritorială în m inile reprezentantului Guvernului în teritoriu, în calitate de reprezentant unic  nt re te puterea acestuia  i aplică asupra teritoriului un sistem ce se dore te coerent, elaborat la nivel național, iar desconcentrarea pe verticală conservă o anumită continuitate administrativă, dar se tinde spre sectorializarea ministerială [6, p. 422].

Desconcentrarea constituie o măsură intermediară în procesul descentralizării, fiind tratată ca transfer de atribuții de la centru la agen ii puterii centrale afla i la conducerea diferitelor organisme locale; ea  ns i semnifică mult mai pu in dec t descentralizarea  i presupune recunoșterea unei anumite puteri de decizie în favoarea agenților statului repartiza i pe întreg teritoriul ării [4, p. 47].

 n fapt, desconcentrarea constă  i în numirea la conducerea fiecărei circumscrip ii administrative a unui reprezentant al puterii centrale  i recunoșterea competen ei de decizie proprie acestuia, cu scopul de

a rezolva direct, la bază, anumite activit ti ale căror determinări acesta este mai în măsură a le cunoa te. Altfel spus, desconcentrarea este o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare. Similitudinea între desconcentrare  i centralizare se manifestă prin faptul că titularii puterii locale nu sunt ale i de electoratul local, ci numi i de la centru. Similitudinea între desconcentrare  i descentralizare se manifestă prin faptul că titularii puterii de stat în teritoriu, de i numi i de la centru, au competența să rezolve problemele locale, fără să mai solicite aprobarea  efului lor ierarhic de la centru, dar ei sunt supu i controlului acestuia  i obliga i să se conformeze actelor superiorului lor. Este vorba de o delocalizare a exerci iului puterii de stat în teritoriu.

Această idee este promovată  i de Dana Apostol-Tofan, care sus ine că între desconcentrare  i descentralizare nu trebuie pus semnul egalit ii. Ele au elemente care le aseamănă  i elemente care le disting fundamental. Ceea ce le une te este faptul că decizia se ia de o autoritate amplasată în teritoriu. Dar, în cazul desconcentrării se vorbe te despre o autoritate etatică, supusă autorit  ii ierarhice a puterii centrale, în timp ce în cazul descentralizării teritoriale deciziile sunt luate de autorit ti autonome, responsabile în fa a electorilor  i supuse unei puteri ierarhice, ci doar unui control al autorit  ii ierarhice.

Eventualele avantaje în cazul desconcentrării apar numai datorită gradului mai atenuat al constr ngerilor ce există în regimul centralizat, dar nu rezolvă deficien ele majore ale acestui tip de sistem de organizare al administrației. Dezavantajele desconcentrării constau în aceea că activitatea unor domenii foarte importante este asigurată de ministere prin intermediul serviciilor lor desconcentrate –  n afara deciziei autorităților locale alese, ceea ce permite crearea unei importante birocrății [3, p. 299].

Din cele expuse anterior, putem concluziona că raporturile dintre autoritățile centrale și cele locale se caracterizează prin grade diferite de dependență față de centru, respectiv, fie centralizare (concentrare), fie prin desconcentrare sau descentralizare administrativă, principii care domină organizarea administrației publice. Necesitatea existenței acestor forme de organizare constă în aceea că, de la o etapă de reformare la alta, s-a constatat faptul că administrația publică ca activitate nu poate să fie realizată dintr-un singur centru aflat pe teritoriul statului, ci trebuie organizată în așa fel încât să asigure nevoile societății în general, dar și a colectivităților sociale din toate unitățile administrativ-teritoriale. Astfel, un interes sporit în cazul Republicii Moldova îl prezintă desconcentrarea și descentralizarea administrativă, constituind puncte de reformă afirmate în ultimele perioade de existență a administrației publice.

În acest sens, la 4 mai 2012, a fost adoptată Legea privind administrația publică centrală de specialitate [2] prin care legiuitorul legiferează această componentă a sistemului administrativ. Necesitatea adoptării acestei legi, consideră cercetătorul Aurel Sîmboteanu, a fost determinată de următoarele trei argumente: 1) existența unui vid legislativ în domeniul reglementării relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate, fapt ce a condiționat existența unor deficiențe care au redus din eficiența acestui sistem; 2) inexistența unei viziuni clare asupra modului de constituire a unor autorități publice centrale de specialitate și de alegere a unei anumite forme de organizare instituțională a acestora, fapt care a îngreuiat activitățile de tipologizare a lor și de identificare a locului și rolului acestora în sistemul administrativ autohton; 3) preocuparea autorităților administrației publice centrale de specialitate nu numai

de elaborarea politicilor publice sectoriale, dar și de implementarea acestora, ceea ce nu corespunde principiilor unei guvernări moderne, implementate în țările cu un nivel avansat al democrației [12, p. 13-14].

Consacrarea palierului serviciilor desconcentrate prin norme juridice organice [2], demonstrează de fapt conceperea de către factorul politic a implicațiilor profunde pe care le poate manifesta această categorie de servicii în procesul de descentralizare administrativă. Astfel, legea privind administrația publică centrală de specialitate, în art. 31, reglementează unele reguli minime de organizare și funcționare a administrației de stat teritoriale. Astfel, crearea, reorganizarea și suprimarea serviciilor desconcentrate țin de competența executivului și se realizează de către Guvern, la inițiativa ministrului de resort sau directorului general în subordinea căruia se constituie și urmează să funcționeze.

Fără a defini serviciile desconcentrate, art. 31, alin.1, prevede că: „Pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sunt responsabile, ministerul sau o altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate” [2]. De aici rezultă, că rațiunea de a fi a serviciilor desconcentrate este justificată de necesitatea apropierii administrației de cetățean, precum și sporirea oportunității și eficacității acesteia.

Serviciile publice desconcentrate ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal. Acestea din urmă își exercită atribuțiile în câteva unități administrativ-teritoriale de nivelul doi [12, p.19]. Prin urmare, competența teritorială

a serviciilor desconcentrate poate fi fixată în limitele unei unit  i administrativ-teritoriale de nivelul doi sau stabilită în limitele teritoriale ale c torva raioane alăturate.

Misiunea socială a serviciilor desconcentrate ale ministerului  i altei autorități centrale de specialitate constă în realizarea politicilor publice sectoriale, supraveghearea  i verificarea respectării legisla iei în vigoare de către autoritățile administrației publice locale de nivelul  nt i. Competen a materială a serviciilor desconcentrate se circumscrie acelorși sfere de activitate ca  i ale autorit  ii ce a înfăptuit dispersia în teritoriu cu pondere mai mare a atribuțiilor de prestări servicii  i control, fapt care explică preponderen a subdiviziunilor organizatorice cu caracter opera ional. Astfel, pornind de la misiunea socială a administrației de stat teritoriale, considerăm că aceasta  ndepline te următoarele func ii specifice:

a) *Realizarea interesului general.* Fiind extensia puterii centrale, administrația de stat teritorială are ca scop satisfacerea interesului general apărut în cadrul teritorial care intră în competența sa, interesul fiind specializat în corespundere cu obiectul de activitate al administrației centrale al cărei emana ie este.

Exercitarea acestei func ii nu  ndrept te te, însă, ingerin a administrației de stat teritoriale, determinată de realizarea interesului general, în activitatea administrației descentralizate. Recuno sterea dreptului colectivit  ilor locale la autoadministrare  i garantarea autonomiei locale prin norme constitu ionale semnifică că  ns  i asigurarea rezolvării intereselor specifice colectivit  ilor locale în mod autonom constituie un interes public general al societății. De asemenea, aria de cuprindere a interesului general nu presupune preem iune în satisfacerea acestuia în coraport cu interesul local, care răspunde doar nevoii sociale a colectivit  ii locale.  n aceste con-

di ii, serviciile desconcentrate au sarcina, ca alături de administrația publică locală să formeze cadru de parteneriat de prestare a serviciilor publice în cele mai bune condi ii de timp  i loc.

b) *Reprezentarea statului în teritoriu  i depozitar al autorit  ii statului,*  n calitatea sa de structură desconcentrat , emana ie a centrului în structura ierarhizată a autorităților statale.  n această calitate, serviciile desconcentrate întreprind măsuri de asigurare a unui echilibru între centru  i local  i realizează intermedierea între autoritățile administrației publice de stat  i cele locale. Prin mecanismul de desconcentrare a serviciilor, Guvernul   i exercită func ia de conducere generală a administrației publice care permite asigurarea dezvoltării unitare  i echilibrate a societății prin prisma strategiilor  i politicilor sectoriale aprobate.

c) *Limitarea tendin elor centrifuge a colectivit  ilor locale.* Unitatea  i integritatea teritorială a statului reprezintă un principiu fundamental al oricărui stat  i se asigură prin funcționarea sistemului de guvernare coordonat dintr-un singur centru de putere publică. Organizarea administrativ-teritorială, recuno sterea unui regim de descentralizare mai pronun at, diversitatea coloraturii politice a autorităților locale ar putea periclita racordarea ac iunilor nivelului local în lumina obiectivelor proiectate de stat. Asemenea dezacorduri s-ar putea solda cu diverse scenarii, unele deloc favorabile   rii. Profesorul E. D. Tarangul men ioneaz  la acest capitol că o autonomie prea mare poate să fie cauza unor orientări politice în contradic ie cu politica de stat a autorităților centrale. Aceasta se poate  nt mpla, mai ales, în statele în care există  i minorit  i etnice [11, p. 74].

Acesta reprezintă  i ra ionamentul pentru care Guvernului   i revine exerci iul func iei de coordonare  i control asupra întregului sistem administrativ, iar admi-

nistrației desconcentrate sarcina de monitorizare atentă și identificare a oricăror inițiative care ar periclita integritatea și unitatea teritorială a statului.

d) *Supravegherea respectării și executării corespunzătoare a legii*. Legalitatea este principiul fundamental al organizării și funcționării oricărui stat de drept, prin urmare, legalitatea constituie un interes general al întregii societăți, realizarea lui fiind în responsabilitatea administrației de stat. Serviciilor desconcentrate le revine obligația de a supraveghea ca activitatea administrației publice locale să se desfășoare în limitele cadrului legal. În conformitate cu această funcție, serviciilor desconcentrate le revine competența de a verifica actele administrative adoptate sau emise de administrația autonomă prin prisma legalității.

În concluzie, subliniem că administrarea publică, ca activitate, nu poate fi realizată dintr-un singur centru, ci trebuie organizată în așa fel încât să asigure îndeplinirea nevoilor societății, în ansamblu, dar și a colectivităților sociale din unită-

țile administrativ-teritoriale. Astfel, prin intermediul autorităților administrației de stat teritoriale, organizată în baza principiului desconcentrării administrative, este realizată administrarea în diferite ramuri sau domenii de activitate de interes național în limitele unei zone sau unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Prin urmare, în baza studiului efectuat, în vederea optimizării și eficientizării activității administrației de stat teritoriale și înlăturării incertitudinii privind rolul și locul administrației desconcentrate în cadrul sistemului de autorități publice, este necesară adoptarea unei legi care ar reglementa detaliat cadrul de organizare și funcționare a administrației de stat teritoriale și ar consolida poziția ei în cadrul sistemului de autorități ale administrației publice. Apreciem că perfectarea unor asemenea reglementări ar aduce ordine, claritate și responsabilitate în organizarea structural-funcțională a serviciilor desconcentrate și ar avea un impact favorabil asupra mecanismului de funcționare a sistemului administrativ, în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 1994, cu modificările și completările ulterioare.
2. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04 mai 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 03 august 2012.
3. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. I, Edit. C. H. Beck, București, 2008.
4. Bantuș A. Delimitări conceptuale ale modalităților de înfăptuire a administrației publice locale. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2011, p. 42-49.
5. Boștinariu V. Despre descentralizare – modelul francez. [On-line]: <http://victorbostinaru.ro/resurse/DescentralizareModelulFrancez.pdf> (accesat la 04.11.2018).
6. Florea D. Desconcentrarea și descentralizarea serviciilor publice din perspectiva conceptului de dezvoltare a țării. În: Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale. Nr. 3 (Vol.11), 2016, p. 419-429.
7. Larangé A. La déconcentration. L.G.D.J, Paris, 2000.
8. Marcou G. Experiența franceză în regionalizare: descentralizarea regională în statul unitar. [On-line]: <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/9/002.pdf> (accesat la 04.11.2018).
9. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici. Editura TISH, Chișinău, 2001.

10. Popa V. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unit  ile administrativ-teritoriale. IDIS Viitorul, Chișinău, 2008.

11. S mboteanu A. Teoria administrației publice. CEP USM, Chișinău, 2008.

12. S mboteanu A. Sistemul institu ional al administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în contextul edificării statului modern.  n: Administrarea Publică, nr. 4, 2012, p. 13-21.

13. Tarangul E. D. Tratat de drept administrativ român. Ed. Glasul Bucovinei, Cern u i, 1944.

14. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Ed. Cugetarea, Ia i, 1999.

Prezentat: 19 noiembrie 2019.

E-mail: buruianviorica@gmail.com