

Delimitări conceptuale ale modalităților de înfăptuire a administrației publice locale

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Relations between the central and local administration are characterized by different degrees of dependence on the center, therefore either by the centralization, or by deconcentration or by decentralization, principles underlying the organization and functioning of public administration.

Înainte de a discuta despre aplicarea principiilor de organizare și funcționare ale unei administrații moderne, se impun o serie de delimitări conceptuale referitoare la centralizare, descentralizare, desconcentrare, pentru o înțelegere adecvată a subiectului și pentru formularea unor alternative și recomandări.

Raporturile dintre administrația centrală și cea locală se caracterizează prin diferite grade de dependență față de centru, respectiv, fie prin centralizare, fie prin desconcentrare sau prin descentralizare, principii care stau la baza organizării și funcționării administrației publice.

În viziunea profesorului Paul Negulescu, în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele, care sunt speciale unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete. Inițial, centralizarea și descentralizarea nu au fost noțiuni juridice, se apreciază în doctrina actuală, ele exprimau tendințele politicii administrative, legate de istorie, de regimul constituțional, de cerințele practice, ulterior, odată cu apariția dreptului administrativ ele luând forme concrete. [1]

În realitate nu există regimuri total centralizate sau total descentralizate, astfel încât problema centralizării și descentralizării în administrația publică s-a pus și se pune în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ și de regimul politic. Problema descentralizării puterii de stat este strâns legată de cea a centralizării ei. Gradul de dependență a administrației locale de administrația centrală reprezintă criteriul care separă

sistemele centralizate de cele descentralizate. [2]

Putem spune că în organizarea administrației publice a unui stat se cunosc două sisteme de organizare administrativă: centralizarea și descentralizarea, iar desconcentrarea administrativă reprezintă o variantă a sistemului centralizat.

În ultimele decenii doctrina administrativă se bazează pe trei principii fundamentale privitoare la organizarea administrației publice, respectiv teritoriale :

- a) principiul centralizării;
- b) principiul descentralizării;
- c) principiul desconcentrării.

În cazul centralizării, toate sarcinile administrative revin statului care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat, în care autoritatea centrală adoptă decizii, iar autoritățile teritoriale le execută. Treptat însă statul a cedat din atribuțiile sale unor autorități plasate la nivel local, menținându-și un drept de control sau, în unele cazuri, acordând o libertate totală, aplicându-se, astfel, principiile desconcentrării sau descentralizării.

Acest sistem administrativ a cunoscut o lungă istorie, fiind promovat de doctrinele etatiste, caracterizate prin elementul dominant pe care-l acordau centralismului de stat în detrimentul inițiativei locale, fiind specific organizării statale și administrative din antichitate și evul mediu.

Doctrinile etatiste s-au bucurat de o largă popularitate, mai ales în cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, reușind să se impună în importante state europene ca Franța, Germania, Rusia etc. Cele mai importante variante ale doctrinelor etatiste au fost considerate:

a) doctrina socialismului de stat, reprezentată prin lucrările lui Schumacher, care a jucat un rol important în Germania la finele secolului al XIX-lea;

b) doctrina solidaristă, al cărui reprezentant de marcă a fost Leon Bourgeois;

c) doctrinele socialiste și comuniste. [3]

Centralizarea în administrația publică înseamnă, în plan organizatoric, subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale, nerecunoscând dreptul colectivităților umane de a se autoadministra, existând o voință unică ce se transmite din centru spre unitățile administrativ-teritoriale.

Este incontestabil faptul că interesele întregii comunități nu pot fi încredințate decât puterii centrale.

Într-un regim administrativ centralizat funcționarii publici din conducerea autorităților locale sunt numiți de către autoritățile centrale. Și în acest fel cetățenii nu mai participă la administrarea treburilor lor, sunt lipsiți de inițiativă.

Cu alte cuvinte, în cadrul unui sistem centralizat autoritatea publică centrală ia deciziile și exercită conducerea, asigurându-se o funcționare coordonată, promptă și eficientă a serviciilor publice, printr-o administrație ierarhizată și unificată, iar autoritățile locale execută deciziile primite de la centru.

Un asemenea sistem nu exclude organizarea teritoriului statal în circumscripții, care sunt însă simple delimitări teritoriale destinate să permită o implantare rațională a serviciilor statului pe ansamblul teritoriului național. În acest sens, un regim centralizator pur organizează numai circumscripții teritoriale, dar nu recunoaște colectivitățile locale. [4]

Acest lucru prezintă însă unele dezavantaje, deoarece interesele locale nu-și pot găsi o rezolvare optimă, autoritățile centrale neputând cunoaște în specificitatea lor aceste interese care diferă de la o localitate la alta. Concentrarea, la nivel central, a modului de conducere a unor servicii publice de interes local are ca urmare supraaglomerarea autorităților centrale, ceea ce duce la rezolvarea cu întârziere și superficialitate a problemelor care s-ar rezolva mai operativ și mai bine de către autoritățile locale.

1. Centralizarea administrativă ca sistem de organizare statală prezintă următoarele caracteristici:

a) statul era singura persoană de drept public politico-teritorială, existând o supunere directă sau indirectă a autorităților locale în exercitarea atribuțiilor lor puterii ierarhice;

b) interesul public era unul, cel al statului centralizat, fiind, astfel, exclusă posibilitatea autorități-

lor locale de a acționa în baza unei inițiative proprii;

c) rezumarea activității autorităților locale la traducerea voinței autorităților ierarhice și nu a colectivităților locale;

d) existența unui control anterior și posterior privind oportunitatea și ilegalitatea actelor emise, controlul ierarhic, putând anula, modifica sau suspenda actele autorităților locale. [5]

Actele emise de către autoritățile locale, în regimul centralizării (atunci când acestea primesc competențe de a le emite) pot fi anulate de autoritățile centrale (în virtutea dreptului de control ierarhic) ori de câte ori nu sunt în concordanță cu decizia „centrului”.

În cadrul sistemului centralizat, administrația statului este riguros ierarhizată, pe principiul subordonării ierarhice, existând pe planul exercitării dreptului de control, mai multe trepte de efectuare a controlului și de luare a măsurilor legale corespunzătoare, fapt ce se constituie în garanții suplimentare pentru apărarea intereselor celor administrați.

2. Descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În acest regim administrativ, statul conferă unor autorități publice și dreptul de exercitare a puterii publice în unele probleme.

Ideea de descentralizare are la bază existența unei colectivități locale care, bine ancorată într-o altă colectivitate mai vastă, se administrează ea însăși, își girează propriile afaceri, concept care este exprimat prin „*sebstverwaltung*” (care înseamnă dreptul de a se administra pe sine însuși), „*local government*” (guvernare locală sau administrație locală), al căror corespondent francez ar fi „*autoadministrare*”. [6]

Putem desprinde concluzia că descentralizarea reprezintă nu un scop în sine, ci un mijloc care permite apropierea nivelului deciziei de cel care o va suporta sau va beneficia de aceasta.

Prin urmare, descentralizarea reprezintă nu opusul centralizării, ci micșorarea ei. Problema ce preocupă orice națiune este deci cea a gradului de descentralizare necesar, ce variază după întinderea teritoriului, mărimea populației, condițiile economice și politice existente, tradiții etc. [7]

În cazul descentralizării, statul nu-și asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivitățile locale.

Sistemul descentralizării înlocuiește puterea

ierarhică-specifică centralizării – cu controlul administrativ de legalitate.

Descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, necesare pentru satisfacerea intereselor locale. Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. Conform acestui principiu, are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale către cele locale. [8]

Descentralizarea este acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale (comunale, orașenești sau raionale) se realizează de către autoritățile liber alese de către și dintre cetățenii colectivităților respective, care au la dispoziție, conform normelor constituționale, mijloace financiare proprii și putere autonomă de decizie.

Descentralizarea nu reprezintă o alternativă a centralizării, deoarece ambele forme de administrare sunt necesare într-un stat democratic. Acest regim administrativ se fundamentează pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel al statului, care asigură mijloacele materiale și financiare necesare satisfacerii intereselor și nevoilor locale.

În cazul descentralizării administrative, deși autorităților locale li se încredințează puterea de decizie, puterea ierarhică a organelor centrale față de cele locale este înlocuită cu tutela administrativă.

Pentru elaborarea strategiei de descentralizare trebuie să se țină seama de toate aceste aspecte.

Descentralizarea este o formă a procesului de guvernare, ceea ce înseamnă că nivelul de performanță atins de autoritățile publice centrale se va regăsi și la autoritățile publice locale.

Însă este necesar de menționat că în competența autorităților administrației publice locale nu sunt date toate problemele din unitatea administrativ-teritorială respectivă, ci numai „o parte”, și anume partea „importantă” a treburilor publice.

Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. O bună guvernare descentralizată include forme și proceduri care permit societății să-și atingă obiectivele vizate, obiective ce se axează, în principal, pe eradicarea sărăciei, creșterea susținută a nivelului de viață și echitatea socială dintre indivizi.

Noțiunea de descentralizare are o accepție largă și una restrânsă.

În sens larg, prin descentralizare se înțelege orice transfer de atribuții din plan central în plan local, indiferent de procedul folosit.

În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedul de realizare a acestuia. Un procedul este cel al transferului de atribuții către unitățile administrativ-teritoriale (descentralizarea teritorială). Al doilea procedul al descentralizării este acela al serviciului public, când se realizează desprinderea unor servicii publice din competența centrală sau locală și se conferă acestora personalitate juridică.

Altfel spus, descentralizarea se prezintă ca o democrație locală, aplicată în administrație.

Există diferite tipuri de descentralizare care se disting, deoarece au diferite caracteristici, implicații politice și condiții pentru succes. Există patru tipuri de descentralizare, care includ: descentralizarea politică, descentralizarea administrativă, descentralizarea fiscală și descentralizarea de piață.

Evidențierea deosebirilor dintre aceste concepte ne permit a evidenția multiplele dimensiuni pe care le presupune descentralizarea și nevoia de coordonare dintre ele. Cu toate acestea există o clară suprapunere în definirea fiecăruia dintre acești termeni, și definițiile individuale nu sunt atât de importante ca nevoia pentru o concepție cuprinzătoare. Descentralizarea politică, administrativă, fiscală și de piață poate apărea în diferite forme și combinații în diverse țări.

Din punct de vedere politic, descentralizarea este o instituție democratică ce implică participarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în rezolvarea treburilor de interes public, fiind expresia a ceea ce se numește „democrație aplicată administrației”.

Descentralizarea politică este recunoscută și de Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, care consideră descentralizarea drept unul dintre principiile democratice comune Europei.

Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică ce implică federalismul.

Descentralizarea politică urmărește să le acorde cetățenilor și reprezentanților aleși de ei mai multă putere în luarea deciziilor. Ea poate, de asemenea, să sprijine democratizarea, prin acordarea cetățenilor și reprezentanților lor mai multă influență în formarea și implementarea politicilor publice. [9] Din punct de vedere politic descentralizarea este expresia „democrației aplicată adminis-

trației”, asigurându-se un sistem în care cetățenii, prin intermediul autorităților locale alese, participă la conducerea treburilor publice locale. [10]

Adepții descentralizării politice susțin că deciziile luate printr-o participare mai mare vor fi mai bine informate și mai relevante pentru diferitele interese ale societății decât cele luate doar de către autoritățile politice naționale.

Conceptul de descentralizare politică implică faptul că selecția reprezentanților din jurisdicțiile electorale locale le permite cetățenilor să-și cunoască mai bine reprezentanții politici și să le comunice mai bine oficialilor aleși nevoile și dorințele lor.

Descentralizarea politică cere adesea reforme constituționale sau de stat, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, întărirea legisturii, crearea unităților politice locale, încurajarea grupurilor efective de interes public, acestea fiind componente importante ale descentralizării.

Sunt elocvente, în acest sens, cuvintele lui Alexis de Tocqueville, precum că „instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință, ele o aduc la îndemâna poporului; ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerile. O națiune poate să-și instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobândi spiritul de libertate”. [11]

Dimensiunile politice ale descentralizării sunt în general preocupate de creșterea participării publice prin implicarea activă a cetățenilor în instituțiile publice. Programele care se ocupă cu descentralizarea cer implicarea formală a guvernelor în inițierea procesului. Dacă mediul politic de bază nu atrage după sine reforma, este puțin probabil ca descentralizarea să fie trecută în agenda guvernamentală sau, odată inițiată, să fie un succes.

Arta europeană a autonomiei locale recunoaște caracterul politic al descentralizării, considerând principiul descentralizării unul dintre principiile democratice comune Europei.

În majoritatea țărilor aflate în dezvoltare, se înregistrează o tendință de centralizare dominantă și birocrație prematură a sistemelor politice. În această perspectivă statele nu favorizează implementarea eficientă a formelor de descentralizare politică și administrativă bazate pe transferul de putere de la nivelul central la cel local. Aceasta pentru că descentralizarea politică are adesea provocări înrădăcinate în practicile birocratice ale departamentelor administrative ale guvernului. În consecință, doar puține state au experimentat serios descentraliza-

rea politică.

În majoritatea cazurilor, colaborarea dintre instituțiile politice în cazul descentralizării lasă de dorit. Cele mai multe inițiative de descentralizare stipulează o gamă de reguli și reglementări care acoperă interacțiunea dintre consiliile locale și agențiile centrale guvernamentale. Felul în care aceste reguli sunt interpretate în practică are un impact decisiv asupra implementării cu succes a unui sistem veritabil și viabil de descentralizare, care asigură mai multe dintre serviciile și bunurile cerute de cetățeni.

Pentru ca democrația reprezentativă să aibă succes, trebuie să fie completată de mecanisme ale participării cetățenilor, să permită celor aleși să decidă mai bine care sunt nevoile și prioritățile oamenilor și, de asemenea, să creeze un sentiment al proprietății serviciilor asigurate de guvern.

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. Descentralizarea, în doctrina contemporană, este considerată o problemă exclusiv administrativă, spre deosebire de federalism, care are o semnificație politică. Descentralizarea instituțională caută să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare către serviciile publice dintre diferitele niveluri de guvernare.

Acesta este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanțarea și administrarea unor funcții publice de la guvernul central și agențiile sale către unitățile de pe teren ale agențiilor guvernamentale, unități subordonate sau niveluri de guvernare, autorități publice semiautonomes sau autorități pe întreaga zonă, regionale și funcționale.

Acesta este o componentă de bază a descentralizării. Pentru ca guvernele locale și organizațiile să-și îndeplinească în mod eficient sarcinile descentralizate ar trebui să aibă un nivel corespunzător al veniturilor colectate local sau transferate de la guvernarea centrală, cât și autoritatea de a decide asupra cheltuielilor.

O comunitate care se dezvoltă e o comunitate care depinde din ce în ce mai mult de propriile decizii și resurse pe care le gestionează și din ce în ce mai puțin de ajutor de dinafară. Dacă deciziile și gestionarea resurselor nu sunt luate în interiorul comunității, aceasta va deveni dependentă.

Acest lucru se poate obține în două feluri: fie guvernul central cedează baza de venit care va putea fi exploatată de autoritățile locale, fie acesta colectează veniturile prevăzute și le transferă către

niveluri guvernamentale mai joase.

În multe țări în curs de dezvoltare, guvernele locale sau unitățile administrative dețin autoritatea legală de a impune taxe, dar baza acestora este, de obicei, atât de redusă încât nu reușesc să adune destule venituri și, astfel, depind de subvențiile guvernului central. În multe cazuri, controlul exercitat de guvernul central este atât de înrădăcinat, încât nici o încercare nu este efectuată cu scopul de a exercita această autoritate fără o aprobare prealabilă (Banca Mondială).

Din aceste motive, inițiativele de descentralizare recunosc importanța furnizării de resurse financiare către instituții descentralizate pentru a le ajuta să-și îndeplinească funcțiile și responsabilitățile. Lipsa unei acordări de fonduri adecvată către unitățile de nivel inferior a fost singurul fapt mai important care a subminat multe dintre încercările de descentralizare. Astfel, pentru ca unitățile descentralizate să îndeplinească responsabilitățile care le-au fost transferate vor avea nevoie de un nivel adecvat de resurse fiscale.

O reformă reală a administrației locale nu se poate rezuma numai la delegarea de responsabilități către autoritățile locale. Fără o abordare mult mai serioasă a segmentului descentralizării fiscale, care trebuie să asigure resursele financiare necesare unei decizii performante a administrației, nu putem vorbi de reforme. Transferul de sarcini către autoritatea locală, nedublat de transferul de fonduri, va afecta în mod direct procesul investițional.

Fără o descentralizare fiscală nu poate exista o descentralizare administrativă reală. Accelerarea procesului de descentralizare fiscală de la administrația publică centrală către autoritățile publice locale prin transferarea competențelor în gestionarea anumitor activități trebuie să fie simultană cu generarea unor resurse financiare autonome la nivel local.

Descentralizarea economică și de piață implică atât fenomenul de privatizare, cât și cel de reglementare care transferă responsabilitățile și funcțiile de la sectorul public către cel privat.

Obiectivul acestor forme de descentralizare este să realizeze managementul problemelor politice printr-o punere în practică mai receptivă, eficientă și viabilă la nivel local.

Pentru ca descentralizarea să fie eficientă în schimbarea vieții oamenilor ar trebui să existe o îmbinare corectă între dimensiunea politică, administrativă, fiscală și economică, acestea mergând împreună cu formarea de capacități.

Dacă guvernul național descentralizează doar

funcțiile administrative, atunci nu face altceva decât să aducă birocratia mai aproape de oameni, fără să transfere puterea politică la nivel local. Dacă transferă puterea politică fără autoritatea fiscală, atunci creează autorități locale fără mijloace de a-și îndeplini funcțiile. Astfel, o combinație echilibrată a acestor tipuri de autorități ar trebui să fie transferată în concordanță cu exigențele specifice impuse de condițiile naționale și locale.

În general, descentralizarea administrativă sau desconcentrarea tinde să aibă loc la început, urmată de o descentralizare politică și, în final, de descentralizarea fiscală. La fiecare pas, întocmirea programelor ar trebui să se axeze pe crearea de raționamente privind reprezentarea, responsabilitatea, transparența, mobilizarea resurselor, formarea capacităților locale, purtătorii de cuvânt locali și viabilitatea acestora.

Oricând veniturile sunt colectate pe plan local sau central, strângerea lor nu reprezintă un succes în sine ci este limpede că guvernele naționale trebuie într-un fel să acorde guvernelor locale accesul la suficiente resurse corespunzătoare responsabilităților și funcțiilor pe care le dețin. Pe de altă parte, eșecurile în descentralizare nu sunt doar rezultatul lipsei de resurse și de cunoștințe tehnice ale personalului guvernelor locale, ci reflectă și anumite constrângeri care domină relația dintre guvernele locale și cele subordonate.

Descentralizarea economică și de piață reprezintă procesul treptat de deconectare dintre stat și întreprinderile sale sau serviciile furnizate de stat, de la controlul și subvențiile guvernului și înlocuirea acestui canal cu o rețea legată de forțele pieței. Acest proces presupune existența unei economii centrate pe piață, cu un regim economic privat cu infrastructura necesară, gata să-și asume funcțiile cedate. Aceasta nu este în mod clar realitatea multora dintre țările în curs de dezvoltare, nici măcar în toate regiunile unei singure țări.

Astăzi, literatura de specialitate a impus două forme ale descentralizării:

- descentralizarea teritorială, care presupune faptul că teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, care se bucură de independență față de autoritatea centrală. În prima accepțiune de descentralizare teritorială, de cele mai multe ori cele două noțiuni de descentralizare și de autonomie se folosesc împreună, ideea de descentralizare implicând și ideea de autonomie locală. [12] Conducerea unităților administrativ-teritoriale create aparțin autorităților administrației publice locale, care au competență materială generală.

În acest sens, Paul Negulescu definea principiul descentralizării ca un regim administrativ care admite „...ca îngrijirea intereselor locale sau specifice să fie încredințate la autorități ai căror titulari aleși de corpul electoral local pot stabili norme valabile pentru locuitorii din acea localitate...”

- descentralizare tehnică (pe servicii), prin care unul sau mai multe servicii publice sunt scoase din competența autorităților centrale sau locale și sunt organizate în mod automat. [13]

Procesul de descentralizare a serviciilor publice va asigura preluarea atribuțiilor administrative și financiare ale unor activități de către autoritățile administrației publice locale (consilii raionale, consilii locale) și reprezintă unul dintre obiectivele pe care administrațiile publice le au de îndeplinit în perioada următoare.

Descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică care au dobândit personalitate juridică și care au la bază proprietatea privată a statului ori a unor persoane fizice sau juridice. [14]

Putem spune că descentralizarea este un fenomen complex, care implică transferul prerogativelor de la un nivel central la unul local, prin acordarea unei mai mari libertăți de acțiune, proces ce ar trebui însoțit, pentru a fi eficient, și de un transfer al resurselor financiare.

Desconcentrarea reprezintă redistribuirea de competențe administrative și financiare între diferite niveluri ale administrației centrale.

Desconcentrarea administrativă este considerată ca o formă intermediară între organizarea centralizată și cea descentralizată, caracterizată printr-o oarecare independență a organelor locale în fruntea cărora sunt funcționarii numiți de organele centrale.

Practic însă, centralizarea administrației există în orice moment, deoarece, pe de o parte, agenții sunt subordonați ierarhic puterii administrative centrale, iar pe de altă parte deciziile lor sunt impuțabile exclusiv statului. [15]

Apropierea desconcentrării de centralizare reiese din numirea titularilor puterii locale de către centru, ei nefiind aleși de electoratul local.

Ceea ce o apropie de descentralizare este faptul că titularii puterii locale au competența să rezolve ei problemele locale, fără să le mai înainteze șefului său ierarhic de la centru, dar el este supus controlului acestuia și obligat să se conformeze actelor superiorului său. [16] Deciziile sunt date în competența agenților și organismelor locale aflate la fața locului, și care au putere de decizie, însă ră-

mân supuși centralizării.

Prin desconcentrare administrativă, profesorul A. Teodorescu înțelegea „a lărgi cât mai mult atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe și comune”, iar profesorul Paul Negulescu, analizând același principiu, îl definea astfel: „Când se acordă unei autorități locale sau speciale, ai cărui titulari sunt numiți de puterea centrală, dreptul de a lua anumite deciziuni, nu se poate zice că avem descentralizare, cu toate că s-ar putea acorda o oarecare autonomie acelei autorități. În cazul acesta avem o diminuare a sistemului de centralizare. Această formă micșorată de centralizare poartă numele de desconcentrare”. [17]

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.

Diferența rezidă în faptul că la nivel teritorial nu există agenți, ca în cazul centralizării, dar organe (instituții) administrative, numite, revocabile și răspunzătoare în fața autorităților administrației centrale de stat, ce au o competență proprie și putere de decizie.

Justificarea desconcentrării o regăsim, de exemplu, în Franța, în expunerea de motive a decretelor din 1964: „Pentru a face față la nevoi crescând, statul se vede obligat să intervină în cele mai diverse forme în viața țării... În fața acestor fenomene și în fața acestei politici, adaptarea structurilor administrative se impune... Această restructurare va facilita desconcentrarea, care va avea ca avantaje apropierea administrației de administrații și accelerarea deciziilor”.

Deconcentrarea îmbracă două forme: orizontală și verticală.

Prima vizează încredințarea unui reprezentant unic al statului (cum ar fi prefectul) a responsabilității serviciilor desconcentrate ale diferitelor ministere, în timp ce cea de-a doua așază aceste servicii după o ierarhie directă în care șeful serviciului depinde doar de ministrul de resort.

Prin desconcentrare nu se promovează interesul local, ci se dorește realizarea sarcinilor autorităților publice centrale, menținându-se puterea ierarhică, în detrimentul principiului autonomiei.

Desconcentrarea orizontală concentrează autoritatea teritorială în mâinile reprezentantului unic al guvernului, întărește puterea acestuia și aplică asupra teritoriului un sistem ce se dorește coerent, elaborat la nivel național. În cazul desconcentrării verticale se conservă o anumită continu-

itate administrativă, dar se tinde spre sectorializarea ministerială.

În unele țări, cum ar fi Franța, România ș. a., a fost adoptată varianta desconcentrării orizontale (prefectul conduce serviciile publice desconcentrate), fără a exista o analiză individuală a serviciilor publice, pentru a identifica, în vederea unor performanțe maxime, pentru care dintre acestea este utilă desconcentrarea verticală. Acest lucru a condus la numeroase disfuncționalități, pentru că, practic, există o dublă subordonare a acestor servicii - față de prefect și față de minister - și implicit la decizii contradictorii.

În cele mai multe cazuri este vorba de servicii strict specializate, fiind evident că prefectul nu se poate implica în conducerea activităților specifice și, dacă se menține acest sistem, trebuie precizat exact în ce constă activitatea de conducere a prefectului și pentru ce competențe există o subordonare față de minister.

Justificarea sistemului actual rezidă în faptul că dincolo de apropierea de cei administrați, apare nevoia de a realiza o contrapondere autorității aleșilor locali pentru a menține autoritatea statului. Tendințele europene, mai ales în Franța, sunt de a scoate de sub autoritatea prefectului acele servicii care presupun o utilizare privată: educația, inspecția muncii, încasările, cheltuielile publice și controlul conturilor și de a le transfera către colectivitățile locale.

Având în vedere amploarea descentralizării, desconcentrarea are ca menire crearea unui interlocutor etatic pentru autoritățile locale, destul de puternic pentru a lua decizii prin care să oblige diferite servicii să acționeze sub responsabilitatea sa.

3. Desconcentrarea este destinată echilibrării, pe de o parte, a tendințelor centralizatoare care vor să concentreze deciziile etatice la nivelul administrației centrale și, pe de altă parte, celor de teritorializare a puterilor prin care se dorește apropierea de nevoile reale ale unei țări.

Așadar, desconcentrarea reprezintă o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținându-se relația de subordonare față de nivelul central. În cazul serviciilor descentralizate, nu există o subordonare față de nivelul central, ci doar forme de control. [18]

Desconcentrarea sistemului administrativ se poate defini și ca o dispersare teritorială a sarcinilor administrative, ce implică deschiderea unor birouri regionale sau raionale ale ministerelor centrale și a altor agenții statale urmate de delegația autorității

de la centru către aceste reprezentări locale ale autorităților centrale. Așadar, există componente ale autorităților publice centrale care nu pot fi supuse procesului de descentralizare. Ele pot fi, cel mult, desconcentrate.

Astfel, desconcentrarea sistemului administrativ reprezintă transferul responsabilităților de la organele administrației centrale către reprezentanțele acestora în teritoriu, care, deși sunt la dispoziția cetățeanului, rămân subordonate centrului. Putem afirma că desconcentrarea exprimă o variantă îmbunătățită a centralizării, reprezentând o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare.

În realitate, acest sistem mărește centralizarea, întrucât, în caz că se dovedește eficient, extinde controlul autorităților centrale asupra chestiunilor locale ce ar putea rezulta în frustrarea participării cetățenilor.

Pentru o mai bună și mai complexă înțelegere a problemei, considerăm că se impune și definirea altor doi termeni, și anume - cel de devoluție și cel de delegare.

Devoluția este un termen utilizat în unele state anglo-saxone (Marea Britanie, Irlanda, Statele Unite) și implică transferul puterii politice și al autonomiei politice către unitățile guvernamentale locale cu politicieni aleși pe plan local. Acest sistem conferă autonomie autorităților locale în domenii clar stabilite de luare a deciziilor prin drepturi constituționale, implicând un transfer real al responsabilității.

Devoluția poate duce la dominarea exercitată de către elitele locale și la neechilibre regionale între zone bogate în resurse și cele sărace. De aceea este necesară stabilirea unui echilibru între interesele locale legitime, pe de o parte, și interesele naționale legitime, pe de cealaltă parte. Acest bilanț poate fi realizat prin transferuri de venituri necesare de la guvernele centrale către cele locale.

Devoluția presupune transmiterea competențelor și a surselor de venituri de la autoritățile publice centrale în beneficiul autorităților publice locale, fiind un fenomen mai important decât desconcentrarea, care nu presupune decât un transfer la nivel local al politicii centrale.

Delegarea reprezintă exercitarea, de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice, a unor competente în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Delegația este o formă mai extinsă a descentralizării. Prin delegație guvernele centrale transferă responsabilitatea luării deciziilor și administrării

funcțiilor publice către organizațiile semiautonomie necontrolate în întregime de guvernul central, dar în ultimă instanță care răspund în fața acestora. Guvernele delegă responsabilități când creează firme sau corporații publice, autorități imobiliare, de transport, sectoare cu servicii speciale, sectoare școlare semiautonome, corporații regionale pentru dezvoltare sau unități pentru implementarea proiectelor speciale. De obicei, aceste organizații iau decizii cu un grad înalt de discreție. Ele pot fi scutite de constrângerile unui personal obișnuit de serviciu civil și pot să încaseze bani pentru servicii direct de la beneficiari. Acestea pot avea și libertatea de a plăti salariile personalului lor.

Delegarea presupune exercitarea competențelor administrației publice centrale de către administrația publică locală, în numele și în limitele stabilite de administrația publică centrală.

Concluzionând cele prezentate, putem spune

că centralizarea răspunde nevoii de unitate națională, în timp ce descentralizarea răspunde nevoii de diversitate. Procesul de descentralizare reflectă convingerea că regenerarea durabilă, creșterea economică, calitatea serviciilor publice și participarea democratică deplină pot fi atinse eficient în cazul în care instituțiile guvernamentale nu sunt supercentralizate.

Ambele forme de administrație coexistă în diferite sisteme politice. Un exces de centralizare sau de autonomie locală absolută nu este benefic, fiind necesară instaurarea unui sistem de colaborare mai eficient între autoritățile naționale, regionale și locale.

Cât privește desconcentrarea, aceasta nu este o variantă a descentralizării, ele reprezintă două procese distincte: desconcentrarea este pentru guvernul central transferul factorilor de decizie către proprii agenți locali, descentralizarea este transferul de putere către organele alese de populație.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol, Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 218.
2. Vida, Ioan, *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Regia Autonomă, Monitorul Oficial, București, 1994, p.16,172-196.
3. Nicola, Iordan, *Managementul serviciilor publice locale*, Editura All Beck, București, 2003, p.40 .
4. Manda, Corneliu, *Știința administrației*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 286.
5. Popa, Victor, *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*, Inst. Pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”. – Chișinău, Editura TISH, 2008, p.12.
6. Laubadere, Andre de, Venezia, Jean Claude, Gaudement, Yves, *Traite de droit administratif*, tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 85-86.
7. Dincă Dragoș, *Servicii publice și dezvoltare locală*, Editura Lumina Lex, București, 2008, p. 191.
8. Cușnir, Vitalie, *Unele aspecte ale reformei administrativ-teritoriale și administrării locale*, în Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova, Chișinău, 2003, Tipografia Centrală, p. 241.
9. Șandor Sorin Dan, Tripon, Ciprian, *Romanian public servants on public administration reforms*, Revista Transilvană de Științe Administrative no 23E / June / 2008, p. 25.
10. Șandor Sorin Dan, Tripon, Ciprian, *Romanian public servants on public administration reforms*, Revista Transilvană de Științe Administrative no 23E / June / 2008, p. 27.
11. Roată, Valentin, *Particularități ale autonomiei locale în legislația unor state ale Uniunii Europene*, Căiete de Drept Internațional, nr. 16 (3/2007) ale Facultății de Științe Economice și Administrative din cadrul Universității „Eftimie Murgu” din Reșița, p. 44.
12. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, II, ediția a 4-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 452.
13. Petrescu, Rodica, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României*, Revista Transilvăneană de Științe Administrative, nr.1(2)/1999, Cluj-Napoca, p. 19.
14. Manda, Corneliu, *Știința administrației*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 146.
15. Gheorghe, Filip, Onofrei, M., *Elemente de știința administrației*, Editura Junimea, Iași, 2004, p. 118.
16. Preda, Mircea, *Drept administrativ*, Partea generală, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 345.
17. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, Editura Marvan, București, 1934, p.p. 609-623.
18. Dincă, Dragoș, *Deconcentrarea serviciilor publice*, <http://www.cadranpolitic.ro>, p.1-17

Prezentat: 12 septembrie 2011.

E-mail: a_bantus@yahoo.com