

## Abordări teoretice ale conceptului de descentralizare administrativă

### Theoretical approaches to the concept of administrative decentralization

CZU 35.072.1

**Tatiana CASTRAȘAN,**  
*lector universitar, Academia de Administrare Publică*

#### SUMMARY

*Public Administration in the Republic of Moldova is evolving from a centralized to a decentralized system. Increasingly, administrative decentralization becomes an important topic on the Parliament's agenda. It is of a great importance that the government has already approached the need to implement decentralization reforms, as well as at the moment our country is late in applying mechanisms of decentralization, transfer of powers and responsibilities from the central to local authorities, in order to align to international documents that we are part.*

**Keywords:** *public administration, local authorities, decentralization, administrative decentralization.*

#### REZUMAT

*Administrația publică în Republica Moldova evoluează de la un sistem centralizat către unul descentralizat. Tot mai frecvent descentralizarea administrativă devine subiect de discuție la ordinea zilei. O importanță deosebită are faptul că guvernarea a sesizat deja necesitatea implementării reformei de descentralizare, la fel și constatarea faptului că la etapa actuală țara noastră se află în întârziere în aplicarea mecanismelor de descentralizare, de transfer de competențe și atribuții către autoritățile locale de la cele centrale pentru a ne alinia acelor documente internaționale la care suntem parte.*

**Cuvinte-cheie:** *administrație publică, autorități locale, descentralizare, descentralizare administrativă.*

În realizarea dezideratului general al societății noastre de integrare europeană, consolidarea unei administrații publice democratice, care să răspundă nevoilor și necesităților cetățenilor, este inerentă. În acest sens se impune cu precădere transferul tuturor atribuțiilor și competențelor ce țin de domeniul administrării locale către autoritățile publice locale pentru a face din acești actori adepții procesului

de guvernare. Când vorbim despre o astfel de administrație, avem în vedere una descentralizată și cât mai aproape de cetățean. În acest sens, ne propunem să analizăm și să dezvoltăm conceptul de descentralizare administrativă.

Termenul de descentralizare este des utilizat în perioada postsovietică drept unul care descrie modalitatea de implementare a unui sistem eficient de administrare publică

bazat pe principiile autonomiei locale în scopul satisfacerii intereselor generale ale colectivităţii. Literatura de specialitate  i alte surse oferă mai multe defini ii ale termenului de descentralizare. Dic ionarul explicativ al limbii române defineşte în felul următor termenul de descentralizare: DESCENTRALIZ RE, descentralizări, s. f. Ac iunea de a descentraliza  i rezultatul ei. 1. Sistem de organizare  i de conducere întemeiat pe autonomie, puterea de decizie apar in nd autorităţilor locale. 2. Transferare în afara centrelor urbane supraaglomerate a unor unităţi industriale, comerciale sau a unor servicii. – V. descentraliza [8].

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 de corpul legislativ [8, p. 54].

Indispensabil este necesar de a aduce o serie de defini ii care ne vor permite să formăm o concep ie despre ceea ce reprezintă procesul descentralizării administrative.  n prezentarea no iunilor constituente ce se înţelege prin descentralizarea administrativă considerăm oportun a se veni, în primul r nd, cu o no iune care ne-o aduce legiuitorul în legea de bază a statului Republica Moldova, Constituția, care, la art. 109, stabileşte principiile de bază care sunt puse la temelia func ion rii autorităţilor publice locale. Din textul Constitu iei [1] distingem principiile de bază care asigură func ionarea autorităţilor publice locale, acestea fiind autonomia locală  i descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităţilor locale  i consultarea cetăţenilor. Aceşti factori constitutivi ai conceptului de descentralizare sunt formaţi din două componente de bază - autonomia locală  i de-

scentralizarea serviciilor publice.  n primul r nd, de jure, autorităţile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, par ial din cauza interven iei autorităţilor centrale în activitatea lor cotidiană, par ial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesităţilor, a căror lipsă este  nso it   i de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată  i, par ial, din cauza unei capacităţi institu ionale  i administrative insuficiente.

 ntruc t descentralizarea nu este un scop în sine, ea nu trebuie să producă dezechilibre  i distorsiuni în organizarea, conducerea  i sus inerea de la nivel național. Acest proces va asigura repartizarea clară, echilibrată  i bine delimitată a puterii de decizie între organisme  i institu iile reprezentative ale comunităţilor locale  i regionale, pe de o parte,  i cele de la nivel național, pe de altă parte. De asemenea, descentralizarea deciziei implică dezvoltarea sistemului de monitorizare, control  i evaluare, deopotrivă din partea comunităţii locale, dar  i a institu iilor și organismelor guvernamentale de specialitate. Succesul descentralizării se bazează, în principal, pe echilibrul între autoritate  i responsabilitate, pe de o parte, precum  i capacitatea resurselor umane  i fluxurile de informa ii, pe de altă parte.

Victor Popa afirmă că, în ciuda nenumăratelor sale defini ii, descentralizarea reprezintă un sistem de performan e stabilite de capacitatea autorităţilor locale [12, p. 62].

Enciclopedia liberă Wikipedia ne propune următoarea defini ie a termenului: descentralizarea este procesul prin care se trece de la un sistem administrativ bazat pe subordonarea ierarhică a autorităţilor locale (investite în func ie de suprastructura de nivel național) fa  de cele centrale la un sistem prin care solu ionarea problemelor locale se face de cei aleşi de corpul electoral local [15].

Fiind un proces complex, descentralizarea este tratată pe larg în doctrina românească de drept public. Astfel, s-a considerat că descentralizarea administrativă presupune „existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând autonomia locală”, iar elementele sale sunt personalitatea juridică, rezolvarea propriilor afaceri și autonomia locală. Într-o altă opinie, descentralizarea este sistemul care are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile având un aparat administrativ propriu afectat interesului local.

Descentralizarea se caracterizează prin următoarele elemente: autoritățile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivitățile teritoriale; dispun de o putere de decizie proprie; colectivitățile locale dispun de autorități administrative proprii, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare [10, p. 62].

Se consideră că orice autoritate administrativă, cu excepția celor care presupun exercitarea atribuțiilor specifice de către o singură persoană (Președinte, Prim-Ministru) poate fi plasată într-un statut de desconcentrare sau într-unul de descentralizare. Cercetătorul Tudor Deliu susține că „descentralizarea nu constituie un scop în sine, ci un mijloc care facilitează apropierea nivelului la care se ia decizia de cel ce urmează a suporta consecințele ei [7, p. 62]”. Din aceeași perspectivă, descentralizarea permite „realizarea cerințelor altor principii ce constituie valori fundamentale ale societății, precum cel al echității, al asigurării libertății și egalității cetățenilor”. În doctrină se face distincția între descentralizarea teritorială și cea tehnică. Cea dintâi presupune existența unor interese comune ale locuitorilor dintr-o anumită arie geografică și presupune „existența unor autorități locale alese, care au competență materială generală”. Cea de-a doua pre-

supune existența unor persoane de drept public care prestează servicii publice, denumite „stabilimente publice locale”.

Descentralizarea este considerată în această perspectivă o problemă exclusiv de natură administrativă, spre deosebire de federalism care este o problemă de natură politică: autoritățile publice care beneficiază de descentralizare își desfășoară activitatea în cadrul unui stat unitar. Descentralizarea și autonomia serviciilor publice au menirea de a apropia cetățeanul de administrația publică, de a facilita accesul acestuia la autoritatea administrativă și de a spori beneficiile serviciului public.

Așadar, descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze între ele însele, sub controlul statului, care le atribuie personalitate juridică, permițându-le constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare. Astfel, descentralizarea administrativă constă în transferarea unor atribuții ale autorităților centrale autorităților care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale și chiar autorităților colectivităților locale. În urma descentralizării, administrația publică devine mai eficientă și mai operativă, iar problemele care interesează populația se rezolvă la niveluri inferioare, în condiții de oportunitate și operativitate sporită.

Cercetătorii din domeniu disting două tipuri de descentralizare: una politică, federalismul, și una administrativă, federalismul fiind, astfel, „forma cea mai profundă de descentralizare” [11, p. 122]. Distincția dintre descentralizarea teritorială și cea tehnică provine dintr-o altă distincție, între descentralizarea teritorială și cea pe servicii. Descentralizarea administrativ-teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele. Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată, este necesar să fie îndeplinite următoarele condiții:

- colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- colectivitatea locală să dispună de autorităţi administrative proprii;
- supravegherea colectivităţii locale de către autorităţi numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

Descentralizarea responsabilităţilor remediază nivelul  i calitatea serviciilor publice oferite popula iei, asigură utilizarea mult mai eficientă a resurselor locale, care sunt limitate,  i consolidează societatea civilă din  rile cu o democra ie t n r  din Europa Centrală  i de Est [7, p.3].

A descentraliza înseamnă a acorda autonomie administrativă autorităţilor locale. Activitatea specifică administrației publice se desfăşoară prin intermediul unui complex de forme institu ionale care formează un angrenaj, cu principii de organizare ce variază în func ie de problemele cu care se confruntă, de factorii exteriori  i în func ie de propriile preocupări, care presupun neapărat integrarea sa în mediul social, politic  i economic existent, cu diferen ierile de spa iu  i timp cuvenite.

Cercetătorul Tudor Deliu distinge două forme de descentralizare administrativă: descentralizarea teritorială  i descentralizarea serviciilor publice (tehnică). Descentralizarea teritorială presupune realizarea autonomiei în cadrul unei colectivităţi teritoriale sau, altfel spus, a unei unităţi administrativ-teritoriale, caracterizate prin existen a unor autorităţi locale alese, av nd competen a materială generală [6, p. 49].

Descentralizarea serviciilor publice înseamnă acordarea unei anumite autonomii serviciilor publice, conferindu-le personalitate juridică, scoaterea de sub controlul ierarhic  i plasarea acestui serviciu public sub regulile tutelei administrative. Valoarea practică a descentralizării r m ne în continuare obiectul unei dispute clasice.

Pe l ng  faptul că descentralizarea înseamnă o mai mare libertate în decizii, ea presupune  i mai multă competen   i re-

sponsabilitate. Descentralizarea este nu numai un transfer treptat de competențe de la nivelul central către nivelul local, dar este  i un transfer de resurse (financiare, materiale, patrimoniale, umane, informa ionale). Acest transfer presupune o participare responsabilă a acestor autorităţi, a sectorului privat, a sectorului asociativ  i, nu în ultimul rând, al cetăţenilor la gestionarea intereselor comunităţii, la dezvoltarea locală  i regională durabilă.

 n sens larg, descentralizarea este definită ca fiind transferul, de la autoritatea centrală la autorităţile locale, a competențelor, precum  i a resurselor financiare necesare. Nu există descentralizare dec t în condi iile în care competențele trecute în sarcina autorităţilor locale - primării, consilii locale sau consilii raionale - sunt  nso ite de alocările bugetare corespunzătoare.

După cum am men ionat, art. 109 din Constituția Republicii Moldova prevede că „administrația publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administrației publice locale  i consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia locală are în vedere at t organizarea  i func ionarea administrației publice locale, cât  i gestiunea comunităţilor pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de func ionare a autorităţilor administrației publice locale sunt reprezentate de prevederile constitu ionale în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului.”

 n conformitate cu art. 1 din Legea privind descentralizarea administrativă [3], competențele APL sunt ansamblul de drepturi  i obliga ii ale autorităţilor publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite. Pentru realizarea competențelor sale, autorităţile locale au la  ndem n  resurse financiare, institu ionale, patrimoniale  i umane. Toate acestea determină

capacitatea administrativă a fiecărei autorități în parte. Prin art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități [1].

Cadrul normativ autohton care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte normative, printre care se poate nominaliza Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [4], Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă [5] și alte legi care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera de reglementare a actului normativ dat. Totodată, autoritățile administrației publice locale, în activitatea de exercitare a competențelor, se conduc de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru și regulament-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Strategia Națională de Descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pe anii 2012-2018, aprobate prin Legea nr. 68 din 05.04.2012, sunt principalele documente de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale. Astfel, strategia stabilește obiectivele și sarcinile pe termen imediat și mediu în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 și care a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie

1998. Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme experienței țărilor europene, corespund aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană. Elaborarea acestei Strategii a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale și a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor [5].

Este evident că descentralizarea și consolidarea autonomiei locale sunt elementul fundamental pentru modernizarea și europenizarea efectivă a Republicii Moldova. Atunci când tot procesul decizional și resursele într-un stat sunt concentrate doar în mâinile unor grupuri înguste de oameni/instituții și când cea mai mare parte a populației nu participă la luarea deciziilor în stat, corupția, ineficiența, sărăcia și in justiția sunt la ele acasă.

În ceea ce ne privește, susținem ideea că descentralizarea nu este un scop în sine, ci o metodă de a furniza servicii publice mai eficiente, în corespundere cu cerințele și preferințele beneficiarilor. Niciun sistem centralizat nu poate răspunde varietății nevoilor comunităților locale la fel de bine ca autoritățile locale. Totodată, structurile guvernului își vor păstra, în cele mai multe domenii, doar atribuții de reglementare, inspecție și control. Nu există descentralizare decât în condițiile în care competențele trecute în sarcina autorităților locale sunt însoțite de alocările bugetare corespunzătoare, astfel încât autoritățile locale să dispună de suficiente surse pentru acoperirea cheltuielilor.

Concluzia finală care o distingem este că necesitatea aplicării în practică a autonomiei locale este evidentă, metoda de aplicare rămâne a fi extinderea ariei de atribuții și transferului de competențe de la nivelul central către cel local, dar nu înainte de a analiza minuțios posibilitatea sau capacitatea acelor autorități locale de a asimila

și, ulterior, realiza aceste competențe. Astfel, procesul descentralizării administrative este o prioritate inclusă în agenda actualei guvernări și necesită a fi menținută pentru viitor, perpetuarea abordării uni-

forme a tematicii vizavi de descentralizarea administrativă și continuitate este condiția de succes indispensabilă pentru a consolida administrația publică locală din Republica Moldova.

### BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Strasbourg, 15 octombrie 1985.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 27 iulie 1994 (cu modificările ulterioare). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 27.08.1994.
3. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32 – 35 din 09.03.2007.
5. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
6. DELIU, T. Administrația publică locală. Chișinău, Editura AAP, 1998.
7. DELIU, T. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău, Editura AAP, 2001.
8. DELIU, T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. Revista „Administrația Publică” nr. 1/2003, Chișinău, AAP, 2003.
9. Dicționarul explicativ al limbii române: dex.ro (accesat la data de 23.03.2017).
10. MOCANU, V. Descentralizarea serviciilor publice - factor decisiv în realizarea principiilor și standardelor existente în autonomia locală, conferința științifico-practică IDIS, Chișinău, 25-26 iunie 2002.
11. ORLOV, M., NEGRU, B., Quo vadis Moldova? Chișinău: F.E.P., „Tipografia centrală”, 2002.
12. PLATON, M. Administrația publică. - Chișinău: Universul, 2007.
13. PLATON, M., SÎMBOTEANU, A., POPESCU, T., DELIU, T. Reforma administrației publice în Moldova: realizări și perspective. Chișinău, Editura AAP, 2001.
14. POPA, V. De la centralism spre descentralizare. / V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu. - Chișinău : CARTIER, 1998.
15. POPA, V. Lecțiile descentralizării. Chișinău, Editura TISH, 2003.
16. SÎMBOTEANU, A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. - Chișinău: Museum, 2001.

**Prezentat:** 11 aprilie 2017.

**E-mail:** tcastrasan@mail.ru