ASIGURAREA BUNEI GUVERNĂRI LA NIVEL LOCAL PRIN DESCENTRALIZARE ŞI DECONCENTRARE

ENSURING GOOD GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL THROUGH DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION

SLUSARENCO Svetlana,
dr. în drept, conf. univ.,USM

CZU: 342.51:352:35.072.1

Summary

Decentralization is a way to increase the responsibility of local public authorities by transferring powers from central bodies, which exercise delegated public power through general elections to local public administration bodies, which have acquired powers as a result of local elections. Deconcentration of administration is a variant of the system of administrative centralization, characterized by the fact that the local representatives of the central authorities acquire some rights of own decision, and certain issues of the administrative-territorial units are removed from the competence of the central bodies.

Keywords: *decentralization, competencies, delegation, devolution, local authorities, public services*

Buna guvernare este realizată de un sistem de autorităţi publice şi vizează luarea deciziilor la nivel central, prin care se asigură transparenţa şi reprezentativitatea.

Raporturile dintre administraţia centrală şi cea locală se caracterizează prin diferite grade de dependenţă faţă de centru, respectiv, fie prin centralizare, fie prin deconcentrare sau prin descentralizare, principii care stau la baza organizării şi funcţionării administraţiei publice *[1, p. 38]*. Pentru realizarea interesului general al populaţiei, unele atribuţii ale autorităţilor statului nu pot fi transferate sub responsabilitatea administraţiei publice locale, deoarece ele reprezintă interesele generale şi de îndeplinirea lor sunt responsabili guvernul sau reprezentanţii săi în teritoriu. Realizarea acestor necesităţi generale se efectuează prin intermediul serviciilor publice de interes naţional. Pentru ca aceste servicii să fie mai aproape de cetăţean, administraţia publică centrală plasează aceste servicii în unităţile administrativ-teritoriale, adică statul efectuează o desconcentrare a acestor servicii, păstrându-şi conducerea asupra lor *[2, p.33]*.

Descentralizarea puterii şi asigurarea autonomiei locale este una din priorităţile oricărei guvernări democratice. Principalul scop al descentralizării este de a oferi servicii publice de mai bună calitate, la un preţ mai redus, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează aceste servicii *[13]*. Descentralizarea este un principiu de organizare şi conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităţilor administrative-teritoriale. Conform acestui principiu, are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autorităţile publice centrale către cele locale *[3, p. 241]*.

Doctrina defineşte descentralizarea ca fiind transferul, de la autoritatea centrală la autorităţile locale, a competenţelor, precum şi a resurselor financiare necesare. Noţiunea descentralizării are o accepţiune mai largă şi una restrânsă. În sens larg, prin descentralizare se înţelege orice transfer de atribuţii din plan central în plan local, indiferent de procedeul folosit. În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedeul de realizare a acestuia. Un procedeu este cel al transferului de atribuţii către unităţile administrativ – teritoriale (descentralizarea teritorială). Al doilea procedeu al descentralizării este acela al serviciului public, când se realizează desprinderea unor servicii publice din competenţa centrală sau locală şi se conferă acestora personalitate juridică *[1, p.41]*.

Descentralizarea asigură ca deciziile autorităţilor publice locale să contribuie cît mai exact realizarea şi satisfacerea în modul cel mai adecvat, a necesităţilor beneficiarilor serviciilor publice. Descentralizarea reprezintă o modalitate de a spori responsabilitatea autorităţilor publice locale prin transferul de competenţe de la organele guvernamentale centrale, care exercită puterea publică delegată prin alegerile generale, către organele administraţiei publice locale, care au dobîndit competenţe ca rezultat al desfăşurării alegerilor locale.

Descentralizarea pleacă de la premisa că autorităţile administraţiei publice locale sunt mai în măsură să răspundă necesităţilor cetăţenilor, cunoscând mai profund problemele lor, dar şi cele mai bune căi pentru rezolvarea acestora. Descentralizarea înseamnă apropierea deciziei de cetăţean, luarea unor decizii mai adecvate necesităţilor lui. O serie întreagă de servicii publice sunt furnizate mai eficient la nivel local. Învăţământul preuniversitar, asistenţa socială, alimentarea cu apă şi infrastructura rutieră sunt doar câteva din serviciile publice pentru care autorităţile administraţiei publice locale sunt cele mai indicate să ia decizii privind alocarea resurselor *[13]*.

Principiul descentralizării se poate prezenta sub doua forme: prima - descentralizarea teritoriala, în baza căreia dobândesc personalitate juridica, bunuri proprii, buget propriu, unele colectivitati locale care au organe de reprezentare, cum sunt: judetul, municipiul, orasul, comuna. Cea de a doua forma, descentralizarea prin servicii, numită şi descentralizare tehnica - este aceea care corespunde creării de colectivitati teritoriale, care au personalitate juridica, rolul acestora fiind de a administra un serviciu public. În timp ce descentralizarea teritorială este o repartiţie cerută de diversitatea realităţilor sociale, a treburilor administrative ale ţării pe întreg teritoriul acesteia, descentralizarea tehnică este aceea care corespunde exigenţelor unei repartiţii armonioase a funcţiilor între diferite structuri sociale, care compun administratia publică. Descentralizarea teritoriala este determinată mai mult de aspiraţiile politice, în timp ce descentralizarea tehnică este dictată de nevoia asigurării unei eficienţe ridicate, de aceea ideea de autogestiune este mai pronunţată în contextul descentralizării teritoriale decât în cel al descentralizării tehnice *[14]*.

Descentralizarea poate îmbunătăţi nivelul şi calitatea serviciilor publice, asigură utilizarea mult mai eficientă a resurselor locale, care sunt limitate şi consolidează

societatea civilă din ţările cu o democraţie tânără. Indicatorii principali al descentralizării sunt: transferare - implică administraţia publică locală, care sunt responsabile pentru nivelul şi calitatea serviciilor, modalitatea în care aceste servicii vor fi prestate, şi sursele financiare pentru prestarea lor; desconcentrare, care implică transferul luării deciziei de la ministere spre oficiile regionale întreţinute de Guvern şi ministere; delegarea, care se află între descentralizare şi desconcentrare şi implică administraţia publică locală responsabilă pentru organizarea şi prestarea serviciilor publice, dar sunt supravegheate de Guvern şi ministere privind nivelul şi calitatea serviciilor publice prestate, modalitatea de prestare şi/sau de finanţare *[4, p. 349]*.

Procesul descentralizării este unul foarte complex şi multi-aspectual. Astfel, actualmente descentralizarea este privită sub următoarele aspecte interdependente şi esenţiale: politic, administrativ, fiscal şi economic *[15, p. 5]*. Evidenţierea deosebirilor dintre aceste concepte este folositoare pentru a evidenţia multiplele dimensiuni pe care le presupune descentralizarea şi nevoia de coordonare dintre acestea *[1, p. 41]*.

Descentralizarea politică urmăreşte să le acorde cetăţenilor şi reprezentanţilor aleşi de ei mai multă putere în luarea deciziilor. Ea poate, de asemenea, să sprijine democratizarea, prin acordarea cetăţenilor şi reprezentanţilor lor mai multă influenţă în formarea şi implementarea politicilor publice *[5, p.100]*.

Desconcentrarea administratiei este o variantă a sistemului de centralizare administrativă, caracterizată prin faptul că reprezentanţii locali ai autorităţilor centrale capătă unele drepturi de decizie proprie, iar anumite probleme ale unităţilor administrativ-teritoriale sunt scoase din competenţa organelor centrale şi date spre decizie în competenţa autorităţilor locale. Conform reglementărilor normative naţionale, descentralizarea administrativă reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacităţii administrative a unităţilor administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora [6, pct. 1].

Descentralizarea administrativă include două componente esenţiale: delegarea şi deconcentrarea. Delegarea este o formă mai extinsă a descentralizării şi se referă la transferul luării deciziilor şi a autorităţii administrative şi/sau responsabilitatea sarcinilor clar stabilite de la autorităţile centrale către instituţiile şi organizaţiile care nu sunt subordonate direct administraţiei centrale, dar care sunt responsabile în faţa acesteia [7, p. 25].

Deconcentrarea serviciilor publice înseamnă învestirea structurilor administrativ - teritoriale ale statului cu puteri publice, care se exercită în numele statului, dar la nivel local, ceea ce presupune o descentralizare. Deconcentrarea se realizează prin transferul împuternicilor administrative şi financiare de către ministere şi alte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate spre propriile autorităţi de specialitate din teritoriu, dar nu şi transferul autorităţii decizionale. Organele guvernamentale descentralizate sunt coordonate de o autoritate centrală care ia decizii şi asigură finanţarea necesară implementării lor.

Necesitatea ca serviciile publice să fie organízate si să functioneze atât prin intermediul autorităţilor descentralizate cât si prin serviciile deconcentrare se fundamentează pe următoarele argumente: menjinerea caracterului imitar al statului; natura serviciilor fiirnizate; dimensiunea si amploarea proiectului; aspecte legate de integritatea actului administrativ [8, p. 130].

În Republica Moldova, activitatea serviciile publice desconcentrate sunt reglementate de Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 266 din 09.03.2016 **cu privire la lista serviciilor publice desconcentrate administrate în mod direct/din subordinea ministerelor şi altor autorităţi administrative centrale** şi de Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 "Cu privire la oiciile teritoriale ale Cancelariei de Stat". Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat se organizează şi funcţionează ca subdiviziune teritorială a Cancelariei de Stat, menit să îndeplinească prerogativele acordate prin acte normative, privind implementarea politicilor de descentralizare administrativă şi controlul asupra legalităţii actelor adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întîi şi nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea îşi desfăşoară activitatea.

Respectiv, în fiecare raion au fost create, în conformitate cu hotărîrea menţionată supra, serviciile desconcentrate ale autorităţilor centrale care coordonează activitatea generală a acestora. Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat le revine misiunea de a coordona activitatea generală a serviciilor publice desconcentrate. Serviciile desconcentrate sunt subiecte ale controlului de oportunitate şi au împuternicirile de a controla autorităţile administraţiei publice locale în vederea exercitării atribuţiilor delegate de stat [9, p. 63].

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat coordonează serviciile publice desconcentrate ale ministerelor şi ale altor autorităţi administrative centrale; monitorizează modul de conlucrare dintre autorităţile administraţiei publice locale, instituţiile publice sau subdiviziunile teritoriale ale acestora în care ministerele sau alte autorităţi administrative centrale au calitatea de fondator şi serviciile publice desconcentrate în soluţionarea problemelor în teritoriu. În cadrul procesului de desconcentrare anumite servicii de stat sunt dispersate şi reamplasate teritorial pentru o mai bună funcţionare. Şeful Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, în calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu, îndeplineşte atribuţii privind coordonarea generală a activităţii serviciilor publice desconcentrate, constituite în unităţile administrativ-teritoriale; sesizează autorităţile administraţiei publice centrale de resort şi Cancelaria de Stat despre încălcările depistate în activitatea serviciilor publice desconcentrate, formulînd propunerile de rigoare; propune ministerelor şi altor autorităţi administrative centrale măsuri pentru îmbunătăţirea activităţii serviciilor publice desconcentrate, organizate la nivelul teritoriilor administrate, cu informarea Cancelariei de Stat [10, 11].

Din cele relatate mai sus, putem conchide că, atribuţiile pe care le exercită în teritoriu serviciile publice deconcentrate pot fi grupate în următoarele categorii: exercitarea funcţiei decizionale prin: elaborarea normelor, elaborarea strategiilor,

avizare; exercitarea funcţiei de implementare prin: implementarea strategiilor de coordonare, furnizare de servicii, organizarea activitatii; şi exercitarea controului intern si extern prin: evidenţa, informare, monitorizare, evaluare, control, verificare şi aplicarea sancţiunilor.

Raporturile între autorităţile publice desconcentrate şi autorităţile centrale se bazează pe subordonare ierarhică strictă şi totală [15, p.5]. Autorităţile (serviciile) desconcentrate teritorial rămân parte integrantă în sistemul ierarhiei centrale. În acest sens, reprezentanţii autorităţilor teritoriale desconcentrate nu sunt aleşi de colectivităţile locale, nu sunt supuse controlului din partea lor şi răspund doar în faţa organelor ierarhic superioare, nu şi în faţa autorităţilor locale [12, p. 76].

Ideea fundamentală a organizării desconcentrate este aceea de a asigura realizarea serviciilor autorităţilor publice centrale, prin agenţi proprii, plasaţi însă în teritoriul unităţii administrativ-teritoriale.

Principala deosebire dintre descentralizare si deconcentrare este că în cadrul procesului de descentralizare competenţele se transferă de la nivelul naţional la nivel local prin autorităţile descentralizate. În timp ce în cazul deconcentrării compeţentele rămân la acelaşi nivel, nivelul naţional, dar sunt implementate la nivel local printr-un sistem de organe înfiinţate în teritoriu. Aceste servicii deconcentrate sunt însă parte ale aceluiaşi sistem de organe centrale, serviciile deconcentrate nu au putere de decizie şi nici resurse proprii, aşa cum este cazul autorităţilor descentralizate. Deconcentrarea asigură o mai bună implementare în teritoriu a deciziilor luate la centru. Diferenţa dintre descentralizare şi deconcentrare este că în timp ce funcţiile transferate autorităţilor descentralizate au caracter permanent şi irevocabil, funcţiile ce revin serviciilor publice deconcentrate pot avea şi un caracter temporar, fiind numai o delegare de sarcini. În cazul descentralizării, autorităţile descentralizate autonome implementează propriile decizii luate la nivel local de către ele însele. Iar în cazul deconcentrării, serviciile deconcentrate implementează deciziile luate la centru de autorităţile centrale [8, p. 134].

În concluzie putem afirma că, deconcentrarea reprezintă transferarea de competenţe, responsabilităţi şi resurse în domeniul serviciilor publice către structurile teritoriale ale autorităţilor publice centrale, special create pentru prestarea anumitor servicii publice de interes naţional. Ea este considerată o formă uşoară a descentralizării.

Referinţe bibliografice:

1. Bantuş A. Principii de organizare şi funcţionare eficientă a administraţiei publice. În: *Administrarea Publică*, nr. 2(82)/ 2014/ ISSN 1813-8489.
2. Tincu V. Organizarea serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova: istorie şi actualitate. CZU:351(478). În: *Administrarea Publică*, nr. 4 (104)/ 2019.
3. Cuşmir V. Unele aspecte ale reformei administrativ-teritoriale şi adminis-

trării locale. În: „*Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova,*" Chişinău, Tipografia centrală, 2003-2006. ISBN 9975782256.
4. Bratu D. D. Principiul descentralizării administrative în organizarea statală a puterii. În: *Studii Juridice Universitare*, Numărul 3-4 / 2008 / ISSN 1857-4122.
5. Sandor S.D., Tripon C., Funcţionarii publici români privind reformele administraţiei publice. În: *Revista Transilvăneană de Ştiinţe Administrative*. ISSN online: 2247-8310. Ediţia nr. 23 E/iunie 2008.
6. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006, *LP.232 din 16.12.20. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.353-357/22.12.20, art.270, în vigoare 22.01.21*
7. Cornea S. Descentralizarea puterii publice în republica moldova: sub ce formă. MOLDOSCOPIE, 2016, nr.3 (LXXIV).
8. Marin S.-C. Descentralizarea si deconcentrarea: procese de actualitate în teoria si practica administratiei publice. În: *Research and Science Today*; Targu-Jiu, Изд. 3, (Mar 2012): 129-139**.** p. 129-139. e-ISSN 22859632.
9. Castraşan T. Popovici A. Serviciile publice descentralizate şi desconcentrate în condiţiile descentralizării administrative. În: Materiale ale conferinţei internaţionale ştiinţiico-practice "*Teoria şi practica administrării publice*", Chişinău, Moldova, 24 mai 2011.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 266 din 09.03.2016 cu privire la lista serviciilor publice desconcentrate administrate în mod direct/din subordinea ministerelor şi altor autorităţi administrative centrale. *HG77 din 12.02.20. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 44-54/14.02.20 art.110, în vigoare 14.02.20.*
11. Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. *HG77 din 12.02.20. HG77 din 12.02.20. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.44-54/14.02.20 art.110, în vigoare 14.02.20.*
12. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte şi practici. Chişinău: Tish, 2001. ISBN 9975-947-11-5.
13. Scopurile, actorii şi etapele descentralizării. [citat 14.12.2021]. Disponibil: http://www.descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=386&t=/ce-este-descentralizarea/scopurile-actorii-si-etapele-descentralizarii&.
14. Formele descentralizarii. [citat 28.12.2021]. Disponibil: https://www.rasfoiesc.com/legal/administratie/Formele-descentralizarii59.php.
15. Soltan V. ş.a. Studiul politicii privind gradul descentralizării administrative în domeniul sănătăţii publice. Raport final. Chişinău 2009. [citat 24.12.2021]. Disponibil: file:///C:/Users/User/Downloads/RaportFinal_Studiu_Descentralizare_Ro%20(1).pdf.