STRUCTURI SIMETRICE ȘI ASIMETRICE DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

SYMMETRICAL AND ASYMMETRICAL STRUCTURES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Serghei PALIHOVICI,
Doctor în politologie,
Director al Institutului de Administrație Publică

Liliana PALIHOVICI,
Doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Starting from the principles of the public administration, the article approaches the particularities of symmetrical and asymmetrical structures of public administration and ways to make the activity of public authorities more efficient. The authors refer to the distribution of responsibilities between different levels of public administration and the decision-making process, but also to the degree of autonomy in the management of public affairs granted to different authorities.

Keywords: *public administration, structure, principles, symmetrical governance, asymmetrical structure, decentralization, responsibility.*

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă un aspect important al guvernării statelor și influențează direct nivelul și calitatea prestației administrației publice în ce privește furnizarea de servicii publice. Din acest punct de vedere, asigurarea unei organizări administrativ-teritoriale raționale și argumentate trebuie realizată respectând câteva principii de bază:

Descentralizarea. Această abordare promovează transferul puterii și responsabilităților de la nivelul central către nivelurile locale ale administrației. Astfel, autoritățile locale au competențe și responsabilități, capacitate și resurse în gestionarea afacerilor locale;

Subsidiaritatea. Funcțiile publice ar trebui să fie îndeplinite la nivelul cel mai apropiat posibil de cetățean. Dacă o problemă poate fi rezolvată la nivel local, atunci administrația locală ar trebui să aibă responsabilitatea principală pentru aceasta;

Egalitatea. Toți cetățenii, indiferent de locul de reședință, ar trebui să beneficieze de aceleași drepturi și servicii. Acest principiu încearcă să asigure, că resursele și oportunitățile sunt distribuite echitabil între diferitele unități administrativ-teritoriale;

Eficiența administrativă. Organizarea administrativ-teritorială ar trebui să contribuie la eficiența administrativă, asigurând o gestionare adecvată a resurselor și serviciilor publice. Acest principiu vizează optimizarea proceselor administrative și utilizarea eficientă a resurselor;

Reprezentarea democratică. Cetățenii trebuie să aibă posibilitatea de a-și alege reprezentanții la nivel local și regional prin alegeri libere și corecte. Acești reprezentanți ar trebui să reflecte voința cetățenilor și să îi reprezinte în procesul decizional;

Coerența teritorială. Organizarea administrativ-teritorială ar trebui să fie coerentă și să reflecte caracteristicile geografice, culturale și economice ale unităților administrativ-teritoriale. Acest principiu încearcă să creeze entități administrative care să aibă sens în contextul geografic și social al unei țări sau regiuni.

Respectarea acestor principii contribuie la eficientizarea activității administrației publice.

Nu mai puțin important, este și modul funcționării unităților administrativ-teritoriale în realizarea sarcinii lor de bază: furnizarea serviciilor publice de calitate, cum sunt distribuite atribuțiile, competențele și responsabilitățile în cadrul sistemului administrativ. Multe sisteme de administrație publică îmbină elemente simetrice și asimetrice pentru a obține un echilibru între eficiența decizională centralizată și reprezentarea adecvată a diversității locale. De asemenea, modul în care sunt gestionate aceste relații poate varia în funcție de specificul fiecărui sistem administrativ și de contextul politic, social și economic.

Simetria și asimetria în administrația publică trebuie înțeleasă prin dublul ei sens:

- *Pe de o parte,* în sensul distribuirii puterii și resurselor între guvernul central și nivelurile inferioare de administrație publică;
- *pe de altă parte,* distribuirea uniformă (simetrică) sau neuniformă (asimetrică) a atribuțiilor, competențelor și resurselor între celelalte niveluri de guvernare publică.

Ce este o guvernare sau o administrație publică simetrică?

Există diferențe inevitabile între diferitele părți ale aceleiași țări în ceea ce privește, de exemplu, mărimea populației și a teritoriului, nivelul de bunăstare, accesul la resursele naturale etc. Pot exista și alte diferențe: cultura, limba, istoria sau religia. Dacă aceste diferențe sunt suficient de ponderabile și importante în calculul și raționamentul administrativ-teritorial, ele pot fi un catalizator pentru „asimetrie" în aranjamentul juridic și instituțional, care determină organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale. Majoritatea statelor sunt formal simetrice. În unele contexte, totuși, asimetria poate fi utilă și fezabilă[1].

În ***structurile simetrice de administrație publică****, autoritatea și responsabilitățile sunt distribuite uniform sau echitabil între diferite niveluri ale administrației publice. Fiecare nivel are aceleași atribuții și puteri, iar deciziile pot fi luate la nivel local, regional sau central într-un mod similar.*

Într-o administrație publică simetrică, se urmărește echilibrul și egalitatea în exercitarea autorității. Cu toate acestea, este important să subliniem că simetria perfectă este rar atinsă în practică, iar sistemele administrative pot avea grade variate de asimetrie. Iată câteva elemente care pot contribui la simetria administrației publice:

Echitate în distribuția resurselor. Resursele financiare, umane și materiale sunt distribuite echitabil între diferitele niveluri și unități ale administrației publice;

Echilibru între puteri și responsabilități. Puterile executive, legislative și judiciare sunt

[1] Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems, Melbourne Forum on Constitution-Building, Constitutional Insights nr.3, October 2018, p.1,

echilibrate pentru a preveni concentrarea excesivă de autoritate într-un singur sector;

Descentralizare veritabilă și echitabilă. Autoritatea și responsabilitățile sunt distribuite în mod echitabil între nivelul central și cel local al administrației, permițând o autonomie adecvată la nivelurile inferioare;

Cooperare instituțională. Există o cooperare și coordonare eficientă între sectoarele guvernamentale de administrare ale treburilor publice și instituțiile din cadrul acestui sistem pentru a asigura o guvernare coerentă;

Uniformitate în furnizarea serviciilor publice. Serviciile publice sunt furnizate uniform și la standarde ridicate în toate regiunile sau unitățile administrativ-teritoriale.

Simetria în administrația publică reprezintă un ideal pe care multe sisteme guvernamentale îl urmăresc, dar obținerea unei distribuții perfect echilibrate a puterii și resurselor poate fi dificilă. Cu toate acestea, eforturile de a promova simetria pot contribui la îmbunătățirea guvernării și la asigurarea unui tratament echitabil pentru toți cetățenii. Nu trebuie să excludem, că simetria poate fi mai ușor atinsă, atunci când ne referim la modalitatea de distribuire a puterii și resurselor între nivelurile care constituie nivelurile inferioare ale administrației publice în raport cu nivelul central. De exemplu, raportat la nivelul administrației publice locale din Republica Moldova, exceptând autonomia găgăuză, avem un sistem simetric de guvernare publică cu toate elementele și părțile componente caracteristice unei astfel de distribuiri a puterii publice și a resurselor.

Ce este o guvernare sau o administrație publică asimetrică și care sunt formele ei?

Guvernarea sau administrația publică asimetrică se referă la situația în care există diferențe semnificative între diferitele niveluri sau ramuri ale administrației publice în ceea ce privește puterea, resursele și responsabilitățile. Există diverse forme de administrație publică asimetrică, iar acestea pot varia în funcție de contextul politic, social și economic. Iată câteva forme comune de asimetrie în administrația publică:

1. Asimetrie pe verticală:

Centralizare excesivă. Situația în care puterea și deciziile sunt concentrate într-un singur nivel al administrației publice, de obicei, la nivel central, iar autoritățile locale sau regionale au puțină autonomie;

Descentralizare excesivă. O situație opusă, în care puterea și resursele sunt distribuite în mod inegal între nivelurile central și local al administrației publice, ceea ce poate duce la disparități semnificative în capacitatea de guvernare.

2. Asimetrie pe orizontală:

Diferențele între părțile constituante ale puterii publice. Unele elemente și autorități (reprezentativă și executivă) ale administrației publice pot avea mai multă putere sau influență decât altele. De exemplu, executivul poate domina legislativul sau viceversa.

Diferențe între autorități și instituții. Anumite autorități sau instituții din cadrul aceleiași dimensiuni sectoriale de activitate a guvernului pot avea resurse și puteri mai mari decât altele, creând astfel o asimetrie în interiorul sistemului.

3. *Asimetrie teritorială:*

Diferențe între regiuni sau unități administrativ-teritoriale. Unele regiuni sau unități administrative pot beneficia de mai multe resurse și autonomie decât altele, ceea ce duce la inegalități în furnizarea de servicii și luarea deciziilor.

4. *Asimetrie funcțională:*

Diferențe între domenii de competență. Anumite domenii sau sectoare ale administrației publice pot avea mai multă influență sau putere decât altele. De exemplu, sectorul militar sau economic poate avea o influență semnificativă în comparație cu alte sectoare.

Aceste forme de asimetrie pot să apară și să evolueze în funcție de schimbările politice, economice și sociale dintr-o țară sau regiune. Este important să se monitorizeze și să se adreseze aceste asimetrii pentru a asigura o guvernare echitabilă și eficientă.

Guvernarea asimetrică și administrația publică asimetrică *se referă la situația în care în cadrul unor state unitare sau federative, cu entități teritoriale autonome sau cu unități administrativ-teritoriale locale de diferite niveluri cu un grad avansat de autonomie în gestionarea afacerilor publice, puterile, responsabilitățile și gradul de autonomie acordate diferitelor regiuni, teritorii sau autorități, nu sunt distribuite uniform sau egal.* În schimb, acestea pot varia în funcție de caracteristicile specifice ale fiecărei regiuni sau teritorii, cum ar fi identitatea culturală, lingvistică sau istorică sau din alte raționamente, cum ar fi cel de asigurare a eficienței administrative sau al satisfacției populației în raport cu volumul și calitatea serviciilor publice prestate.

Prin urmare, guvernarea asimetrică recunoaște și răspunde nevoilor diferite ale diferitelor regiuni, teritorii sau autorități în cadrul aceleiași țări. Acest concept contrastează cu guvernarea simetrică, în care toate regiunile sau teritoriile primesc aceleași puteri și niveluri de autonomie.

Iată unele caracteristici ale modelului asimetric de organizare și funcționare a administrației publice:

Diferențe în distribuirea puterii publice: Unitățile administrativ-teritoriale pot avea competențe, funcții administrative sau puteri legislative diferite în funcție de particularitățile lor culturale, lingvistice sau istorice.

Grad de autonomie variabilă: Anumite unități administrativ-teritoriale pot beneficia de un grad mai mare de autonomie în comparație cu altele, putând lua decizii mai independente în anumite domenii de politică publică.

Regim special de preferențe: Unele regiuni pot primi tratament special în termeni de finanțare sau alte beneficii, pentru a compensa nevoile specifice sau pentru a rezolva unele situații care ies dintr-un cadru obișnuit de gestionare a afacerilor publice.

Protecția identității culturale: Guvernarea asimetrică poate fi folosită pentru a proteja și promova identitățile culturale și lingvistice ale anumitor regiuni sau grupuri minoritare.

Gestionarea conflictelor. Prin acordarea unor niveluri diferite de autonomie, guvernarea asimetrică poate fi utilizată pentru a atenua tensiunile sau conflictele din cadrul unei țări.

Structurile asimetrice de administrație publică se referă la organizarea și gestionarea afacerilor publice într-un mod în care puterile, responsabilitățile și resursele sunt distribuite inegal între diferite niveluri de guvern sau unități administrative. Aceste structuri sunt adesea întâlnite în statele federale sau în țările cu o diversitate semnificativă de regiuni sau comunități, iar asimetria poate să apară din mai multe motive. Iată câteva exemple de structuri asimetrice de administrație publică:

- *Federalism asimetric:* Într-un stat federal, diferitele regiuni sau state pot avea

niveluri diferite de autonomie și putere. De exemplu, în Canada, provincia Quebec are mai multe puteri și prerogative decât alte provincii, ceea ce creează o structură asimetrică în cadrul federației;

- *Autonomie regională:* Unele regiuni sau teritorii pot beneficia de o autonomie mai mare în ceea ce privește gestionarea afacerilor lor interne, inclusiv în domeniile fiscale, culturale sau lingvistice. Acest lucru poate fi observat, de exemplu, în Spania, unde Catalonia și Țara Bascilor au niveluri semnificativ mai mari de autonomie decât alte comunități autonome;
- *Structuri de guvern local asimetrice:* În unele țări, orașele sau regiunile urbane pot avea mai multă autonomie decât zonele rurale sau suburbane. Acest lucru se datorează adesea diferențelor în nevoile și resursele acestor comunități;
- *Drepturi și privilegii speciale:* Unele regiuni pot beneficia de drepturi și privilegii speciale în baza istoriei, culturii sau acordurilor politice. Acest lucru poate include drepturi speciale pentru grupurile indigene sau minorități;
- *Asimetrii în finanțarea publică:* Unele regiuni pot primi niveluri diferite de finanțare de la guvernul central, ceea ce poate duce la inegalități în ceea ce privește serviciile publice și infrastructura.

Organizarea administrativ-teritorială și modalitatea de funcționare a administrației publice este, în cele din urmă, un aspect important al guvernării statelor și poate fi adaptată pentru a reflecta și a răspunde nevoilor și realităților politice ale fiecărui stat în parte. *Cazul Republicii Moldova* este un exemplu în acest sens. Autonomia teritorială a Găgăuziei –o unitate teritorială autonomă cu un statut special – parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova, reprezintă exemplul concret al organizării și funcționării pe principii asimetrice a sistemului administrației publice din țara noastră.

De fapt, structura asimetrică de organizare administrativ-teritorială a administrației publice în condițiile statului unitar din Republica Moldova afișează mai multă asimetrie în practică, decât sugerează instituțiile formale și modelele de organizare ale statului.

Descentralizarea efectivă a puterii centrale, eficientizarea relațiilor dintre nivelurile administrative în condițiile guvernării pe mai multe niveluri – constituie premise reale de proliferare a modelului asimetric de organizare a administrației publice în Republica Moldova, având în vedere autoritățile publice locale de ambele niveluri, dar și autonomia teritorială a Găgăuziei. Adoptarea recentă a Legii privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale[2] vine să creeze condiții reale și concrete pentru o administrație publică asimetrică în Republica Moldova. Transferurile cu destinație generală și specială efectuate către unitățile administrativ-teritoriale amalgamate sau, după caz, către UAT ale căror consilii locale au adoptat decizii privind inițierea sau participarea la procesul de amalgamare voluntară, fac parte din regimul special de stimulente financiare – element caracteristic structurilor asimetrice de administrație publică.

Este, de asemenea, tot mai evident, că experiențele legate de soluțiile asimetrice apar predominant ca soluții pozitive în aranjamentele democratice. Drept dovadă putem invoca experiența și practicile internaționale, care ne oferă exemple concludente de asigu-

[2] Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems, Melbourne Forum on Constitution-Building, Constitutional Insights nr.3, October 2018, p.1, https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/2903695/MF-Constitutional-INSIGHT-03-Asymmetric-Territorial-Arrangements.pdf

rare a unei „armonii„ administrative, indiferent de tipul statului și formele de guvernare. Guvernarea asimetrică poate fi o modalitate de a gestiona diversitatea în cadrul unei țări și de a asigura că nevoile și aspirațiile diferitelor regiuni sunt luate în considerare în procesul de luare a deciziilor.

Structurile asimetrice de administrație publică pot fi benefice în unele cazuri, deoarece permit adaptarea la nevoile și cerințele specifice ale diferitelor regiuni sau comunități. Cu toate acestea, ele pot, de asemenea, crea tensiuni și provocări în ceea ce privește coeziunea națională și distribuția echitabilă a resurselor și puterilor. Aceste riscuri există și în Republica Moldova, create, pe de o parte, de relațiile politice și administrative dintre guvernul central și autonomia găgăuză, de cealaltă parte, de *stimulentele financiare suplimentare*, acordate UAT amalgamate, care vor întări disparitățile dintre nivelurile de dezvoltare locală la scara întregii țări.

Iată de ce, este atât de important de a cunoaște natura relațiilor în cadrul sistemului integrat de administrație publică, a vedea problemele existente în cadrul acestor procese, a determina soluțiile și a lucra împreună la depășirea acestor inadvertențe. În acest context, una din soluțiile optime pentru depășirea problemelor de organizare și funcționare a administrației publice în scopul realizării sarcinii de bază – prestarea serviciilor publice calitative și eficiente, este descentralizarea.