

Descentralizarea puterii publice în Republica Moldova: sub ce formă(e)?

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2016). Descentralizarea puterii publice în Republica Moldova: sub ce formă(e)? *Moldoscopie : probleme de analiza politice*, 3, 18-32. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67427-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

COMPARTIMENTUL
GUVERNAREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAREA PUBLICĂ
DESCENTRALIZAREA PUTERII PUBLICE ÎN REPUBLICA
MOLDOVA: SUB CE FORMĂ(E)?

Sergiu CORNEA

Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu”, Facultatea Drept și Administrație Publică, Catedra Științe Politice și Administrative
doctor în politologie, conferențiar universitar

Although many countries implemented decentralization projects, there are great differences regarding the characteristics, type and achievement degree of decentralization.

Each form of decentralization has different characteristics, policy implications, condition for success and it may appear in various manifestations and combination in different countries, within countries and even within sectors.

In this study, there were selected and analyzed the forms of decentralization that could be implemented in Republic of Moldova.

Keywords: *public power, decentralization, forms of decentralization*

Note introductivă privind formele descentralizării. Autoritățile publice subnaționale realizează partea cea mai mare a activităților cu caracter administrativ, atât în țările dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare. În prezent, țările lumii contemporane se îndepărtează de tradițiile instituțiilor guvernamentale centralizate optând pentru descentralizarea puterii publice, care și-a găsit o aplicare largă în noile contexte de dezvoltare socială.

În literatura de specialitate, potrivit constatărilor lui J.M.Cohen și S.B.Peterson, pot fi identificate câteva abordări privind definirea formelor de descentralizare. Ceea ce este comun acestor sisteme de clasificare este faptul că ele recunosc necesitatea unei definiții mai ample care ar include o sferă mai largă decât preocupările legate de aspectele legale. Abordările pentru identificarea formelor de descentralizare, identificate de către cei doi autori sunt: a) clasificarea după originile istorice, b) descentralizarea teritorială și funcțională, c) formele de descentralizare centrate pe probleme și valori, d) forme axate pe furnizarea de servicii, e) forme care au la bază experiența unui singur stat, f) forme care urmăresc realizarea unui scop [1, p.16-19].

Unele dintre cele mai des citate lucrări în materie de descentralizare sunt cele elaborate de D.A.Rondinelli și colaboratorii săi. Abordând fenomenul dintr-o perspectivă extinsă a guvernării, ei consideră că practicile de descentralizare pot fi clasificate în cel puțin patru forme: administrative, politice, fiscale și

economice [2, p.6-7]. Fiecare formă este apoi divizată în câteva tipuri. Abordarea cea mai elaborată a tipurilor se găsește în ceea ce privește descentralizarea administrativă, și anume: deconcentrare, delegare, devoluție și privatizare [3, p.9-14].

Descentralizarea, în accepțiunea lui D.A.Rondinelli este transferul de autoritate și responsabilitate pentru funcțiile publice din partea administrației centrale către organizațiile guvernamentale subordonate sau quasi-independente ori sectorului privat – acoperă o gamă largă de concepte. Fiecare formă de descentralizare – politică, administrativă, fiscală și economică (de piață) – are caracteristici diferite, implicații politice și condiții pentru succes. Toți acești factori trebuie să fie luați în considerare cu atenție înainte de a decide dacă proiectele sau programele ar trebui să sprijine reorganizarea sistemelor financiare, administrative sau de livrare a serviciilor. În timp ce distingem diferite forme de descentralizare este util să evidențiem multiplele lor dimensiuni și e necesar de a coordona aceste concepte deoarece se suprapun în mod considerabil. Descentralizarea politică, administrativă, fiscală și de piață pot apărea în variate forme și combinații în țări diferite, în interiorul țărilor și chiar în cadrul sectoarelor. Definițiile exacte sunt mai puțin importante decât asigurarea unei abordări comprehensive [4, p.2].

Pornind de la premisa că există puțin consens cu privire la ceea ce înseamnă descentralizare și cum poate fi ea măsurată, A.Schneider a testat empiric definițiile referitor la descentralizare pentru șaiszeci și opt de țări, rezultatele confirmând trei dimensiuni principale ale descentralizării: politică, administrativă și fiscală. Testul confirmă faptul că cele trei dimensiuni principale ale procesului de descentralizare sunt în mod substanțial diferite dar totuși interdependente. Descentralizarea politică se referă la gradul în care guvernele centrale permit entităților non-guvernamentale centrale să-și asume funcțiile politice de guvernare, cum ar fi reprezentarea. Descentralizarea administrativă se referă la cât de multă autonomie au entitățile administrative non-centrale față de controlul centrului. În cele din urmă, descentralizarea fiscală se referă la cât de mult guvernele centrale cedau impactul fiscal entităților non-centrale [5, p.32-34]. Se înscriu în această logică și formele de descentralizare definite de PNUD: politică, administrativă și fiscală [6]. Și T.G.Falletti studiind realocarea la nivelele inferioare a autorității, a observat că o mare parte este dobândită dintr-o taxonomie clară de descentralizare bazată pe tipul de autoritate descentralizată, astfel încât pot fi distinse trei tipuri de descentralizare: administrativă, fiscală și politică [7, p.329]. Aceste opinii sunt susținute și de J.G.Vargas-Hernández, doar că dânsul lărgeste dimensiunea fiscală a descentralizării, considerând că în această formă de descentralizare sunt implicate și aspecte ce țin dezvoltarea economică, numind-o descentralizare economică [8, p.73-75].

Unii autori vorbesc despre două abordări ale descentralizării, iar alții desp-

re două tipuri de descentralizare. L.R.Basta, de exemplu, consideră că există două abordări separate dar strâns legate între ele care acoperă problema descentralizării: a) procese interguvernamentale, adică descentralizarea guvernării între nivelurile de guvernare de la federal / central către stat / local, și b) dereglementare, adică, descentralizarea de la guverne la piață, cvasi-piață și organizațiile non-guvernamentale (soldul din sectorul public este comparat cu alocarea resurselor în economia de piață) [9]. Iar B.Dafflon și Th.Madiès vorbesc despre două tipuri de descentralizare: „de sus în jos” și „de jos în sus”. Primul tip de descentralizare (de sus în jos), de obicei, este pus în aplicare în sisteme unitare de guvernare în care guvernul central își păstrează întotdeauna un control final al puterilor locale. Această descentralizare presupune un transfer de putere și responsabilități atribuite anterior guvernului central către entități specializate („descentralizare funcțională” în Franța, entitățile respective fiind unități publice a căror competență este stabilită prin actul constitutiv) sau entităților ale căror acțiuni sunt plasate în cadrul unei circumscripții teritoriale date („descentralizarea teritorială”). Rar întâlnit în practică, al doilea tip de descentralizare („de jos în sus”), se referă la guvernele federale, în care se acordă prioritate preferințelor locale, iar guvernele locale au o autonomie substanțială. În astfel de cazuri guvernele locale transferă unele funcții la un nivel mai superior de guvernare (în contextul principiului subsidiarității) [10, p.6-7].

A.Iorgovan a elucidat problemele din perspectiva dreptului administrativ, pornind de la necesitatea elaborării unor principii contemporane de organizare a administrației publice locale. Doctrina administrativă, menționa A. Iorgovan, când se referă la modul de organizare a administrației teritoriale, administrația locală, în sensul larg al termenului, se oprește la trei principii fundamentale: a) principiul centralizării, b) principiul deconcentrării și c) principiul descentralizării. Prin aceste principii încercându-se rezolvarea celor două tendințe care se manifestă în guvernarea și administrarea unei țări: tendința la unitate și tendința la diversitate [11, p.450].

Aceste sunt, în linii generale, unele din abordările relevante, întâlnite în literatura de specialitate privind formele și tipurile descentralizării. În continuare o să examinez mai în detaliu formele descentralizării aplicabile și în condițiile Republicii Moldova:

Descentralizarea politică. Asupra formelor de descentralizare politică insistă, în mod obișnuit, politologii preocupați de democratizare și societatea civilă având scopul de a identifica modalități eficiente de transferare a puterii decizionale către un nivel inferior al entităților guvernamentale sau către cetățeni sau reprezentanților aleși ai acestora [12].

Descentralizarea politică, în opinia lui D.Rondinelli [4], are drept scop să ofere cetățenilor și reprezentanților lor aleși mai multă putere în cadrul procesului decizional deoarece deciziile luate cu o participare mai mare vor fi mai bine

cunoscute și mai relevante pentru interesele societății, decât cele adoptate doar de către autoritățile politice naționale. Se presupune, de asemenea, că selectarea reprezentanților din circumscripțiile electorale locale va permite cetățenilor să cunoască mai bine reprezentanții lor politici, iar oficialilor aleși să cunoască mai bine necesitățile și doleanțele alegătorilor lor. Descentralizarea politică necesită, adesea, reforme constituționale sau modificarea legislației existente, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, consolidarea legislativelor, crearea entităților politice locale, precum și încurajarea grupurilor de interes public eficiente.

Într-o altă lucrare, elaborată în coautorat cu G.S.Cheema au fost elucidate componentele esențiale care ar trebui să le includă descentralizarea politică, ele fiind următoarele: organizațiile și procedurile privind sporirea participării cetățenilor la selectarea reprezentanților politici și în elaborarea politicilor publice; schimbări în structura guvernului prin transferarea puterii și a autorității către unitățile locale de guvernare; distribuirea puterii instituțiilor în cadrul statului prin federalism, federații constituționale, sau regiuni autonome; instituțiile și procedurile care permit libertatea de asociere și a participării organizațiilor societății civile în procesul de luare a deciziilor publice, în furnizarea de servicii sociale precum și în mobilizarea resurselor sociale și financiare pentru a influența procesul de luare a deciziilor politice [2, p.6-7].

Descentralizarea politică înseamnă transferul puterii de luare a deciziilor unităților guvernamentale de nivel inferior și cetățenilor sau reprezentanților aleși ai acestora. Exercițarea acestei puteri de luare a deciziilor autonome este un act de autoadministrare locală sau regională. Nivelul decisiv pentru descentralizarea politică este, de obicei, nivelul intermediar sau regional. Experiența internațională indică faptul că poate exista un sistem cu două niveluri ale puterii publice locale. Într-un astfel de aranjament, autoadministrarea poate îndeplini funcții care altfel ar rămâne sub jurisdicția administrației de stat [13, p.23].

Politicile de descentralizare politică sunt elaborate pentru a transfera autoritatea politică sau capacitățile electorale către actorii subnaționali. Exemple de acest tip de reforme sunt populare prin alegerea primarilor și guvernatorilor care în perioadele constituționale anterioare au fost numiți, crearea adunărilor legislative subnaționale, sau prin reforme constituționale care să consolideze autonomia politică a guvernelor subnaționale. Cu toate că descentralizarea politică și democratizarea se pot susține reciproc, cele două procese trebuie să fie analizate distinct. De exemplu, revenirea la alegeri libere și corecte la toate nivelurile de guvernare după un regim autoritar nu constituie în mod necesar o politică de descentralizare politică. Tranziția spre democrație poate fi pur și simplu realizată prin restabilirea normelor electorale și a regulilor din perioada pre-autoritară, fără nici o negociere a unei reforme politice care vizează în mod special nivelul subnațional. În mod similar, în cazul în care o reformă electorală care este proiectată pentru a spori concurența politică în sistemul politic în ansamblul său ar

avea drept consecință nedorită creșterea puterii actorilor politici subnaționali, aceasta nu poate fi considerată o măsură de descentralizare politică, deoarece nu a fost planificată, proiectată, sau negociată cu scopul explicit de abilitare a politicilor subnaționale. Pentru a se califica drept descentralizare politică, reforma în cauză trebuie să abordeze în mod explicit delegarea autorității politice sau capacități pentru nivelul subnațional) [7, p.329].

Descentralizarea politică se referă la situațiile în care puterea și autoritatea politică au fost descentralizate la nivele subnaționale. Cele mai evidente manifestări ale acestui tip de descentralizare fiind formele subnaționale de guvernare alese și împuternicite cu atribuții. Din această perspectivă, devoluția este considerată de PNUD o formă de descentralizare politică [6, p.30].

Devoluția, de obicei, constata D.Rondinelli, transferă responsabilitățile pentru servicii către municipalități care aleg proprii lor primari și consilieri, gestionează veniturile lor proprii și au autoritate independentă pentru a lua decizii privind investițiile. În cazul devoluției, administrațiile locale au limite geografice recunoscute clar și legal asupra cărora își exercită autoritatea și în cadrul cărora îndeplinesc funcții publice. Deși D.Rondinelli nu includea devoluția la categoria descentralizării politice, considera că este tipul descentralizării administrative care stă la baza unei descentralizării politice mai profunde [4].

B.Dafflon și Th.Madiès apreciază devoluția drept cea mai avansată formă de descentralizare care transferă competențele și responsabilitățile organismelor publice alese de către circumscripțiile lor (descentralizarea „teritorială” în Franța). Responsabilitățile și resursele sunt transferate către puterile locale, care au o autonomie considerabilă de decizie cu privire la modul de utilizare a acestor resurse în zona lor de responsabilitate și într-o jurisdicție administrativă recunoscută în mod legal. Devoluția merge mână în mână cu descentralizarea politică atunci când puterile locale trebuie să justifice deciziile lor în fața adunărilor alese. Efectul acestui fapt este de a favoriza democrația la nivel local [10, p.8].

De exemplu, în Marea Britanie, guvernul a finalizat în 1998 procesul centralizării care dura de secole, prin devoluția multor responsabilități legislative și executive, inclusiv cele ale administrației publice locale, către adunările alese direct în Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord. Această formă de descentralizare politică accentuată transformă peisajul politic și instituțional în această țară, chiar dacă devoluția nu este un „simplu transfer de putere altruist al guvernului central”, care părea să vrea să construiască un cadru instituțional reînnoit menținând în același timp „eforturile continue de a menține constrângerile și controlul pentru a preveni orice abatere financiară sau că reformă să nu meargă împotriva proiectului politic principal” [14, p.15].

În spațiul de cercetare autohton conceptul devoluției a fost studiat de cercetătorii V.Juc și L.Patlis, care constatau că „în lexiconul oamenilor politici, dar și al celor de știință din Republica Moldova, acest termen încă nu a intrat în uz și

se folosește foarte rar, doar de unii experți în domeniul administrației publice locale pentru a descrie, în special, caracteristicile specifice ale regionalizării din Regatul Unit, situație care este, de altfel, atestată și pe întreg spațiul fostei URSS” [15, p.100]. Devoluția, în accepțiunea cercetătorilor menționați, „presupune procesul de transmitere a puterii de la guvernul central către nivelul regional de autoritate sau unul ierarhic inferior”, marcând „limita maximă de descentralizare care poate fi atinsă de un stat unitar, fără a se transforma în federație” [15, p.101].

Devoluția este des confundată cu descentralizarea fiscală atunci când este vorba de o atribuire de competențe financiare către nivelurile de guvernare, care au capacitatea de a mobiliza resurse financiare (autonomie fiscală) și au o autonomie bugetară substanțială (în ceea ce privește cheltuielile). Și ar mai trebui de subliniat și faptul că, în practică, termenul „descentralizare” este adesea folosit cu sensul de devoluție, ceea ce uneori provoca confuzie [10, p.8].

În esență, devoluția reprezintă transferul de competențe localizate teritorial de la autoritățile puterii publice statale la cele locale. Spre deosebire de descentralizare, prin intermediul căreia puterea statală își menține posibilitatea recuperării competențelor transmise puterii publice locale, devoluția presupune o transformare mai profundă a sistemului teritorial de realizare a puterii publice prin transferul către autoritățile publice locale nu doar a atribuțiilor cu caracter executiv dar și a unor competențe cu caracter legislativ, acordarea unei autonomii largi colectivităților teritoriale locale și consacrarea unor garanții privind menținerea competențelor transferate.

În concluzie, subliniez faptul că descentralizarea politică poate fi definită ca o distribuție pe verticală a puterii între nivelele de realizare a puterii publice care dispun de propria putere decizională.

Descentralizarea administrativă. Potrivit conceptului lansat de D.Rondinelli, descentralizarea administrativă urmărește să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare pentru furnizarea serviciilor publice între diferite niveluri de guvernare. Este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanțarea și gestionarea anumitor funcții publice din partea administrației centrale și a agențiilor ei pentru a conduce unități ale agențiilor guvernamentale, unități subordonate sau niveluri de guvernare, autorități publice semi-autonome sau corporații, autorități regionale sau funcționale pe arii extinse [2, p.6-7].

Descentralizarea administrativă semnifică schimbarea ierarhică și funcțională a distribuției puterilor de la nivel central la administrația locală [16, p.1209]. V.Popa, elucidând importanța descentralizării administrative pentru edificarea unui sistem eficient al administrației publice o compara cu o fundație pe care se ține sistemul de administrație publică locală și din aceste considerente, menționa dânsul, este suficient ca fundamentul sau pilonul care ține întreaga construcție să nu fie destul de trainic și sistemul se va demola sau nu va mai fi

bun de a-l utiliza la necesitățile pentru care a fost constituit [17, p.16].

Descentralizarea administrativă include două componente esențiale: deconcentrarea și delegarea. Deconcentrarea, care constă în redistribuirea autorității de luare a deciziilor și a responsabilităților financiare și de gestionare pe diferite niveluri ale administrației centrale, este, adesea, considerată cea mai slabă formă a descentralizării și este folosită, cel mai frecvent, în statele unitare. În cadrul acestei categorii, totuși, politicile și oportunitățile pentru input-urile locale variază: deconcentrarea poate doar schimba responsabilitățile oficialilor administrației centrale din capitală către cei care lucrează în regiuni, provincii sau districte, sau poate crea o administrație puternică sau o capacitate administrativă locală sub supravegherea ministerelor administrației centrale [4].

În scopul de a atinge niveluri mai ridicate de eficiență, guvernele naționale transmit unele dintre funcțiile lor în jos, de-a lungul scalei geografice. Deconcentrarea, în primul rând se ocupă de natura administrativă a guvernelor. Prin deconcentrare se realizează reforma distribuției ierarhice și funcționale a funcțiilor între unitățile administrației publice centrale și non-centrale. Prin urmare, menționa M.Illner, deconcentrarea implică un proces prin care funcțiile guvernamentale sunt deplasate în jos în cadrul sistemului ierarhic al birocrăției de stat. Cu toate acestea, acest lucru se realizează fără a slăbi ierarhia sistemului: unitățile deconcentrate rămân în subordinea verticală a autorităților centrale. Pe interior, eficiența administrativă și eficiența furnizării de servicii ar trebui să fie îmbunătățite în rezultatul deconcentrării. Unitățile guvernamentale deconcentrate, fiind mai aproape de domeniul de funcționare decât unitățile de bază, pot acționa cu o mai bună cunoaștere a situației, mai bine să comunice cu părțile interesate și să asigure o mai bună aplicare a deciziilor administrative [13, p.23]. În multe cazuri deconcentrarea reprezintă procesul transferului în cadrul aceleași structuri, de la nivel central la nivel teritorial, de autoritate/responsabilitate administrativă și financiară [18, p.33].

De procesele de deconcentrare teritorială și descentralizare promovate de guverne sunt strâns legate două variabile: eficiența și legitimitatea, ele fiind cuplate funcțional și consolidându-se reciproc. Eficiența consolidează legitimitatea guvernelor și, invers, legitimitatea este un factor în susținerea eficienței [13, p.23].

Nu toți cercetătorii tratează deconcentrarea ca o varietate a descentralizării administrative. Astfel, A.Iorgovan trata deconcentrarea ca pe o formă a centralizării, deoarece ea constă în recunoașterea agenților statului, repartizați pe întregul teritoriu al țării, a unei anumite puteri de decizie. Agenții respectivi sunt subordonați ierarhic puterii centrale, pe de o parte, iar deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului, pe de altă parte [11, p.451]. Și Dr.Dincă împărtășește această opinie, menționând că „deconcentrarea reprezintă o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținân-

du-se relația de subordonare față de nivelul central” [19].

Deconcentrarea, în general, are scopul de a îmbunătăți eficiența de acțiune operațională a guvernului central într-un anumit district administrativ [10, p.8], acesta fiind cel mai minimal tip extins de descentralizare administrativă și cel mai comun aplicat în ultimele decenii în țările în curs de dezvoltare.

Delegarea este o formă mai extinsă a descentralizării și se referă la transferul luării deciziilor și a autorității administrative și/sau responsabilitatea sarcinilor clar stabilite de la autoritățile centrale către instituțiile și organizațiile care nu sunt subordonate direct administrației centrale, dar care sunt responsabile în fața acesteia.

Cea mai tipică, este delegarea de către guvernul central organizațiilor semi-autonome care nu sunt controlate în totalitate de către guvern, dar responsabile din punct de vedere a acesteia, cum ar fi întreprinderile de stat și corporații de dezvoltare urbană sau regională. Administrațiile delegă responsabilități atunci când creează întreprinderi publice sau corporații, autorități din sectorul locuințelor, autorități de transport, districte cu servicii speciale, districte școlare semi-autonome, corporații de dezvoltare regională sau unități speciale de implementare a proiectelor. De obicei, aceste organizații au mare discreție în procesul de luare a deciziilor. Acestea pot fi scutite de constrângeri ce țin de personalul serviciului public și pot fi abilitate să taxeze utilizatorii în mod direct din servicii. Aceste entități cu statut juridic independent și bugete autonome sunt, în general, obligate să raporteze guvernului central. Administrațiile locale furnizează, în general, anumite servicii foarte specifice, care sunt delegate acestora de către guvernul central sau de următorul nivel superior al guvernării (în acest caz, ei sunt beneficiarii de competențe delegate și resurse). Din ce în ce mai des, entitățile puterii centrale și locale delegă unele sarcini, cum ar fi colectarea de deșeurile menajere și repararea drumurilor, prin contractarea unor firme private [12; 4, p.2].

În cazul delegării, autoritatea și responsabilitatea se distribuie deseori și unităților locale de guvernare sau agențiilor locali care nu sunt întotdeauna neapărat sucursale sau birouri locale ale autorității care delegă sarcinile. Cu toate că se transferă responsabilitatea către unitățile sub-naționale, cea mai mare parte a responsabilității rămâne pe verticală, la unitatea centrală care le-a delegat [6].

Descentralizarea spațială. Pe lângă descentralizarea administrativă și politică, poate avea loc și o descentralizare spațială. Ca regulă, menționa M.Illner, reformele de descentralizare trebuie să abordeze următoarele două momente privind aspectele teritoriale ale guvernării: prima se referă la nivelurile teritoriale de guvernare - numărul lor, caracterul, funcțiile și relațiile reciproce (relații interguvernamentale), iar cea de-a doua la unitățile teritoriale (zone guvernamentale) reprezentând fiecare nivel - caracterul, numărul și delimitarea lor. Având în vedere contextele foarte diferite în care reformele sunt concepute și puse în ap-

licare în diferite țări, nu pot fi formulate reguli generale fixe cu privire la modul în care să se procedeze în rezolvarea sarcinilor de mai sus. Cu toate acestea, anumite principii pot fi formulate cu privire la aspectele spațiale sau geografice ale reformei: a) respectarea particularităților geografice și demografice ale țării, b) principiul ariei naturale, c) sustenabilitatea, d) principiul relațiilor interguvernamentale, e) dimensiunea supra-statală [13, p.23-25].

Referitor la dimensiunea spațială a descentralizării administrative, J.M.Cohen și S.B.Peterson menționează că ea se manifestă atunci când sarcinile din sectorul public sunt mutate geografic departe de centrul administrativ. Ei consideră că „descentralizarea spațială” este un termen utilizat de către proiectanți regionali și geografi implicați în formularea politicilor și programelor care vizează reducerea concentrării urbane excesive prin promovarea polilor de creștere regionali, care au potențialul de a deveni centre de producție și piețe agricole regionale [20].

În cadrul descentralizării spațiale autoritatea și responsabilitatea sunt transferate unor entități situate în locații fizice diferite, de la nivel central către cel local. Respectivul transferuri includ și aspectul instituțional, care implică trecerea rolurilor și funcțiilor de la o agenție centrală către multiple agenții, ceea ce înseamnă demonopolizare și acceptarea pluralismului.

Descentralizarea asimetrică. Experiența statelor contemporane indică faptul că nu există un model singular de descentralizare chiar și în țările cu aceeași structură politică, adică sistem unitar sau federal. În cazul statelor unitare, deși au sistem politic similar, există o mare diversitate în ceea ce privește aspectele culturale și istorice între regiunile aceluiași stat. La o analiză mai extinsă e lesne de remarcat că progresul economic, dinamica politicilor locale, precum și condițiile și resursele naturale sunt, de asemenea, diverse. Acesta este motivul pentru care, abordările politice, administrative și financiare ar trebui să fie adaptate pentru fiecare regiune, în funcție de condițiile obiective existente și scopurile propuse. În aceste condiții, descentralizarea asimetrică, care înseamnă un design de descentralizare adaptat pentru diferite regiuni, ar fi o soluție rezonabilă.

Noțiunea de descentralizare asimetrică în sine a evoluat de la conceptul de federație asimetrică introdus în circuitul științific de Ch.D.Tarlton în 1965. Pornind de la premisa că „în studiile privind federalismul abordările predominante evită să acorde suficientă atenție diverselor moduri în care fiecare stat membru într-un sistem federal este capabil să se raporteze la sistem în ansamblul său, la autoritatea centrală, și la fiecare stat membru”, Ch.D.Tarlton a propus folosirea a două noțiuni pentru a explica situația. Prima, noțiunea de simetrie care se referă la măsura în care statele componente împărtășesc, mai mult sau mai puțin, preocupările comune ale sistemului federal în ansamblu. În același sens, al doilea termen, conceptul de asimetrie exprimă, măsura în care statele componente nu împărtășesc aceste trăsături comune. Simetria sau asimetria relației unui stat

membru a federației este determinată de participarea sa la structurile sociale, culturale, economice și politice ale sistemului federal din care face parte. Această relație, la rândul său, este un factor important în modelarea relațiilor sale cu alte state componente și cu autoritatea națională [21, p.861].

Probabilitatea de aplicare a descentralizării asimetrice este mai mare în statele unitare, deoarece în statele federale există tendința de a pune în aplicare o autonomie mai largă și eventual – deplină, pentru guvernele lor subnaționale. Există unele tipuri posibile de descentralizare aplicate în statele unitare, de exemplu autonomie extinsă, autonomie limitată, și autonomie specială. Atunci când două sau mai multe tipuri de descentralizare sunt pe cale să fie puse în aplicare în același timp, pentru diferite regiuni, în cadrul unui aceluiași stat, atunci avem prezentă o descentralizare asimetrică.

Descentralizarea asimetrică nu este o abatere de la ideea de bază a descentralizării, mai degrabă este un factor de consolidare a obiectivelor descentralizării prin sporirea eficacității și a eficienței activităților autorităților publice, precum și prin consolidarea democrației locale. În acest caz, puterea locală este fortificată prin menținerea particularităților privind caracteristicile, potențialul, necesitățile și contextul social și istoric local.

Mai mult ca atât, având în vedere că fiecare regiune a oricărei țări are caracteristici politice, sociale și culturale diferite, descentralizarea asimetrică ar fi o politică deliberată de a evita problemele guvernului legate de o anumită regiune. Acesta este motivul pentru care, statele contemporane folosesc descentralizarea, nu numai că o strategie politică de a transfera puterile guvernamentale dar și ca un mecanism de asigurare a unui echilibru al puterilor locale. Acest echilibru ar putea fi realizat prin reducerea nivelului de intervenție a puterii statale și extinderea autonomiei de acțiune a puterilor locale.

Analiza principalelor tendințe în ceea ce privește schimbările în sfera locală din mai multe țări contemporane scoate în evidență faptul că noile modele de organizare teritorială a puterii publice par să favorizeze formele asimetrice. Descentralizarea asimetrică este deja practică de multe state unitare, cum ar fi Franța, Japonia, China și Indonezia.

Contrar statului napoleonian cu structură omogenă, în lumea contemporană apar schimbări organizaționale care fac puterile tradiționale (statul, regiunile, municipalitățile) să fie însoțite de o multitudine de noi actori, rezultând consacrări normative diferențiate. Astfel, apar norme specifice pentru zonele urbane, printre care sunt capitalele de stat. Structurile de asociere a comunelor sunt în căutarea ariei geografice necesare pentru a putea dezvolta plenitudinea competențelor lor. Această asimetrie este întărită prin alocarea către regiuni, în multe state descentralizate, a posibilității de a configura sistemul local. Atribuțiile extinse cu caracter normativ ale regiunilor în ceea ce privește domeniul local, duc de asemenea, la ceea că puterea locală poate oferi diferite contururi într-un sin-

gur stat [22, p.171-172].

Descentralizarea asimetrică se constituie într-o soluție câștigător-câștigător pentru a rezolva orice conflict între susținătorii statutului unitar și promotorii separatismului. Prin aplicarea descentralizării asimetrice, structura politică de bază a statelor unitare nu este schimbată în mod necesar în federalism. Având în vedere că obiectivul principal este de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice pentru oameni, opunerea statelor unitare celor federale, sau descentralizate celor deconcentrate, nu mai este relevantă. Cel mai important lucru care trebuie remarcat este faptul că ambele, atât statele unitare cât și cele federale au șanse egale de a promova descentralizarea asimetrică [23].

Descentralizarea asimetrică oferă posibilitatea de a direcționa separatismul local în albia dialogului constructiv și prin aceasta poate fi preîntâmpinată descompunerea statului sub presiunea tendințelor centrifuge. Reacționând la temerile că descentralizarea ar putea provoca separatismul în Ucraina, Gianni Buquichio, presedintele Comisiei de la Venetia menționa că „descentralizarea, mai degrabă, este o alternativă la separatism” [24].

Descentralizarea fiscală. Descentralizarea fiscală include mijloacele și mecanismele de cooperare fiscală în distribuirea veniturilor publice între toate nivelurile de guvernare; delegarea fiscală privind atragerea veniturilor publice și alocarea cheltuielilor; și autonomie fiscală pentru autoritățile statale, regionale sau locale [2, p.7].

Descentralizarea fiscală se referă la setul de politici menite să sporească veniturile sau autonomia fiscală a autorităților subnaționale. Politicile de descentralizare fiscală își pot asuma diferite forme instituționale, cum ar fi o creștere a transferurilor de la guvernul central, crearea de noi taxe subnaționale, sau delegarea autorității fiscale, care a fost anterior la nivel național [7, p.329].

Responsabilitatea financiară este o componentă esențială a descentralizării. Dacă administrațiile locale și organizațiile private sunt pentru a îndeplini funcțiile descentralizate în mod eficient, atunci ele trebuie să aibă venituri corespunzătoare – ridicate la nivel local sau transferate de la administrațiile centrale – precum și autoritatea să ia decizii ce țin de cheltuieli.

Descentralizarea fiscală poate avea mai multe forme, inclusiv: a) autofinanțare sau recuperare a costurilor prin taxe de utilizare, b) co-finanțare sau co-producție, în care utilizatorii participă la furnizarea serviciilor sau infrastructură prin contribuții bănești sau prin forța de muncă, c) extinderea veniturilor locale prin taxe de proprietate sau vânzări, sau taxe indirecte, d) transferuri interguvernamentale a veniturilor generale din impozitele colectate de administrația centrală către administrațiile locale pentru utilizări generale sau specifice, e) autorizarea împrumuturilor municipale și mobilizarea resurselor administrației naționale sau locale prin garanții de împrumut [4].

Potrivit opiniei lui W.Oates principiul de bază al descentralizării fiscale co-

nstă în „prezumția că furnizarea de servicii publice ar trebui să fie situată la cel mai scăzut nivel de administrare care să cuprindă, într-un sens spațial, beneficiile și costurile relevante” [25, p.1122]. Iar pentru ca puterea locală să aibă capacitatea de a-și îndeplini în mod eficient funcțiile este necesar de a fie îndeplinite anumite condiții. În primul rând, autoritățile locale au nevoie de propriile lor surse independente de venituri. Cea de a doua condiție, în strânsă legătură cu prima, se referă la natura veniturilor proprii [26, p.241]. Astfel, puterea locală poate exista doar acolo unde își poate forma propriul buget. Dar, constata D.Rondinelli, în multe țări în curs de dezvoltare, administrațiile locale sau unitățile administrative dețin autoritate legală pentru a impune taxe, dar baza fiscală este atât de slabă, iar dependența de subvențiile administrației centrale este atât de întipărită încât nu se face nici o încercare să-și exercite această autoritate [4].

Descentralizarea economică sau de piață. D.Rondinelli considera că cele mai complete forme de descentralizare din perspectiva unei administrații sunt privatizarea și dereglementarea, ele transferând responsabilitate funcțiilor din sectorul public către sectorul privat. În același timp, ele permit realizarea funcțiilor care în principal sau exclusiv au fost în responsabilitatea administrației și care urmează să fie efectuate de către întreprinderi, grupuri comunitare, cooperative, asociații voluntare private și alte organizații non-guvernamentale. Privatizarea și dereglementarea sunt, de obicei, însoțite de liberalizarea economică și politici de dezvoltare a pieței.

Privatizarea poate varia în domenii, de la furnizarea de bunuri și servicii bazate în întregime pe funcționarea liberă a pieței, către parteneriate publice și private, în care administrația și sectorul privat cooperează pentru a furniza servicii sau infrastructură. Avantajele privatizării ar fi următoarele: a) permite întreprinderilor private să îndeplinească funcții care au fost monopolizate anterior de către administrație; b) oferă posibilitatea contractării externe a furnizării sau a gestionării serviciilor publice sau facilități pentru întreprinderile comerciale, c) poate include programe de finanțare a sectorului public prin intermediul pieței de capital, cu reglementări sau măsuri adecvate pentru a asigura că administrația centrală nu suportă riscul pentru acest împrumut și permițând organizațiilor private să participe; d) transferă responsabilitatea pentru furnizarea serviciilor de la sectorul public la cel privat prin cesionarea întreprinderilor de stat.

Dereglementarea reduce constrângerile legale privind participarea privată la furnizarea serviciilor sau permite concurența între furnizorii privați pentru serviciile furnizate anterior de către administrație sau de către monopolurile reglementate [4].

Descentralizarea economică în afară de privatizarea întreprinderilor de stat și dereglementare mai include liberalizarea pieței și parteneriatele public-privat [2, p.6-7]. Formele de descentralizare ale „pieței” sunt, în general, utilizate de către economiști pentru a analiza și de a promova o acțiune care facilitează crea-

rea unor condiții care să permită producerea și furnizarea bunurilor și serviciilor care urmează să fie produse și furnizate de către mecanismele de piață sensibile la preferințele indivizilor. Această formă de descentralizare a devenit mai răspândită din cauza tendințelor recente spre liberalizare economică, privatizarea și dispariția economiilor de comandă. În conformitate cu aceasta, bunurile și serviciile publice sunt produse și furnizate de firmele mici și mari, grupuri comunitare, cooperative, asociații voluntare private și ONG-uri [12]. Descentralizarea pieței se face în favoarea entităților non-publice, în cazul în care planificarea și responsabilitatea administrativă sau alte funcții publice sunt transferate de la guvern la instituții voluntare, private sau non-guvernamentale, cu beneficii clare și cu implicarea publicului [6].

Descentralizarea economică, în linii generale, înseamnă crearea unui cadru permisiv pentru dezvoltarea producerii de bunuri și servicii în scopul satisfacerii interesului public la nivel local.

În încheiere, menționez că deși multe țări au implementat proiecte de descentralizare, există foarte mari diferențe privind caracteristicile, formele și gradul de realizare al descentralizării. Nu există un model universal care poate fi aplicat tuturor statelor și oricăror situații. Teoreticienii reformelor de descentralizare ar trebui să elaboreze viziunea strategică pornind de la realitățile concrete existente la un moment dat într-o anumită societate.

Într-un stat postsovietic cum este Republica Moldova, descentralizarea puterii publice depinde foarte mult de afirmarea valorilor societății democratice. În condițiile în care nu funcționează eficient instituțiile și mecanismele esențiale ale democrației, descentralizarea puterii publice nu își va produce efectele scontate.

Reforma de descentralizare „aflată în derulare” ar trebui aprofundată în sensul diversificării formelor sale de manifestare. Doar abordarea complexă, luarea în considerare a tuturor formelor va contribui la descentralizarea eficientă a puterii publice în cazul Republicii Moldova.

Bibliografie

1. Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries, Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), Draft Proof for Publication, June, 1999.
2. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. - Washington: Brookings Institution Press, 2007.
3. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. - Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No.581, 1984.
4. Rondinelli D. What is Decentralization? // Decentralization Briefing Notes,

- WBI Working Papers, 1999. <http://www.frp2.org/english/Portals/0/Library/Inter-Governmental/What%20is%20Decentralization.pdf> (accesat la 02.04.2016).
5. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. // *Studies in Comparative International Development*, 2003, Vol.38, No.3.
 6. The UNDP Role in Decentralization and Local Governance. A joint UNDP–Government of Germany evaluation. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_final_Report.PDF (accesat 11.05.2016).
 7. Falletti T.G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. // *American Political Science Review*, 2005, Vol.99, No.3.
 8. Vargas-Hernández J.G. Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad. // *Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, nr.10, 2011.
 9. Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf (accesat 17.05.2016).
 10. Dafflon B., Madiès Th. Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism. - Paris: Agence Française de Développement, 2011.
 11. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol.I, Ed. a 4-a rev. - București: All Beck, 2005.
 12. Cohen J.M., Peterson S.B. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/PoliticalScience/Isu%20metodologi%20desentralisasi.pdf> (accesat 14.06.2015).
 13. Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. // *Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. - New York: United Nations, 2000.
 14. Belloubet-Frier N. Vers un modèle européen d'administration locale? // *Revue française d'administration publique*, no.1 (121-122), 2007.
 15. Juc V., Patlis L. Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație. // *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice*, nr.3, 2012.
 16. Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. // *Jurisprudence*, no.2 1(4), 2014.
 17. Popa V. Cadrul general al descentralizării în Republica Moldova. // *Descenralizarea: elementele unui model*. - Chișinău: TISH, 2006.
 18. Profiroiu A., Profiroiu M., Pradeilles A.A. Considerații privind procesul de descentralizare în România. // *Administrație și Management Public*, nr.7, 2006.
 19. Dincă Dr. Deconcentrarea serviciilor publice. <http://www.cadranpolitic>.

- ro/?p=2034 (accesat 02.04.2016).
20. Cohen J.M., Peterson St.B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf> (accesat 14.03.2014).
 21. Tarlton Ch.D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. // *The Journal of Politics*, Vol.27, No.4, 1965.
 22. Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. // *Revue française d'administration publique*, no.1 (121-122), 2007.
 23. Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. <http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf> (accesat la 17..07.2016).
 24. Имеет ли смысл для Украины федерализация. <http://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218> (accesat la 21.07.2016).
 25. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism. // *Journal of Economic Literature*, Vol.37, No.3, 1999.
 26. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. // *National Tax Journal*, Vol.XLVI, No.2.

Prezentat la redactie
la 23 septembrie 2016