

**Descentralizarea administrativă,
între drept și ideologie**

INSTITUTUL EUROPEAN
2023

Cuprins

Introducere / 7

1. Cercetări actuale în domeniul descentralizării administrative / 17

1.1. Poziții doctrinare din România și Republica Moldova privind descentralizarea administrativă în postcomunism / 17

1.1.1. Analizele academice ale descentralizării administrative / 18

1.1.2. Documente de poziție oficiale ale autorităților publice naționale privind descentralizarea administrativă / 32

1.1.3. Studiile despre descentralizare ale organizațiilor societății civile / 35

1.2. Descentralizarea administrativă în diverse doctrine naționale / 38

1.3. Direcții principale, scopul și obiectivele cercetării / 43

2. Fundamentele juridice ale descentralizării administrative / 47

2.1. Binomul dinamic centralism-descentralizare / 47

2.2. Descentralizarea administrativă – un concept interdisciplinar / 52

2.3. Evoluția sensurilor descentralizării în doctrina franceză / 57

2.4. Descentralizarea și autonomia locală în țările din Europa Est-centrală și din fostul spațiu sovietic / 63

2.5. Elementele și formele juridice ale descentralizării administrative / 76

2.6. Reflecții sintetice privind temeiurile juridice ale descentralizării / 90

3. Fundamente ideologice ale descentralizării / 93

3.1. Ideologiile contemporane, sub semnul clivajului stânga / dreapta / 93

3.2. Politica descentralizării: idei de dreapta, realizări de stânga. Cazul francez și alte exemple occidentale / 99

3.3. Dreapta și stânga în postcomunism. Culorile incerte ale descentralizării / 112

3.4. Ideologiile pro-descentralizare. Concepte și paradigme / 117

3.5. Reflecții sintetice privind fundamentele ideologice ale descentralizării / 135

4. Descentralizarea administrativă în spațiul românesc / 139

- 4.1. Evoluția istorică a organizării administrativ-teritoriale a spațiului românesc / 139
- 4.2. Descentralizare și regionalizare în România postcomunistă, între nostalgiile trecutului și europeanism / 159
- 4.3. Centralism și descentralizare în Republica Moldova / 173
- 4.4. Reflecții sintetice asupra descentralizării în spațiul românesc / 188

Concluzii / 191**Bibliografie / 197****Index de termeni / 207**

1. Cercetări actuale în domeniul descentralizării administrative

1.1. Poziții doctrinare din România și Republica Moldova privind descentralizarea administrativă în postcomunism

În spațiul european, descentralizarea administrativă este un domeniu de reformă profundă a guvernământului, prin transferul de competențe și de resurse de la autoritățile centrale (statale) la cele care gestionează unități teritoriale de tipul regiunilor, departamentelor (sau județelor) și comunelor (urbane și rurale), în regim de autonomie locală. Acest proces a debutat în anii '70 ai veacului XX, în țări occidentale cu vechi tradiții centraliste, în contextul unei crize economice (numită „criza petrolului”) care a devoalat incapacitatea statelor de a se ocupa logistic și financiar de *toate* treburile administrative, din toate subdiviziunile lor teritoriale.

Printre țările apusene care au abandonat treptat formula centralistă în profitul regionalizării se numără în special Belgia și Franța, Italia și Spania. În cadrul lor s-au produs schimbări dramatice ale modului de administrare a treburilor publice, înregistrându-se totodată și mișcări contrare, de conservare a modelului centralist-birocratic, clădit pe parcursul unui secol și jumătate de istorie.

Cât privește lumea central-europeană și cea răsăriteană, organizată aproape cincizeci (respectiv șaptezeci) de ani după model sovietic, problema descentralizării a început să fie luată în calcul abia după căderea formală a regimurilor totalitare, cădere înfăptuită fie prin revoluții anticomuniste, fie prin reforme „scăpate de sub control” (ca în cazul neașteptatei disoluții a URSS). Țările ieșite din comunism au încercat să-și reorganizeze viața publică pe temelii democratice și să-și reformeze economia după principiile proprietății private și ale pieței libere, inspirându-se în acest sens din realitățile democrațiilor capitaliste consacrate. În acest context, au apărut în mod firesc și preocupările de ordin doctrinar vizând descentralizarea administrativă.

În cadrul abordărilor doctrinare ale descentralizării administrative în postcomunism, distingem, *grosso modo*, următoarele categorii de documente: a) texte științifice elaborate de mediile academice (profesori și cercetători din științele juridice, politice, economice, istorice – „umaniste”, în sens larg) și publicate sub forma unor tratate, volume, studii și articole de specialitate; b) documente de poziție oficiale ale autorităților publice naționale (strategii, planuri,

studii de fundamentare și de impact pentru proiectele de legi în domeniul reformei administrative); c) analizele teoretico-aplicative și „monitorizările” unor organizații ale societății civile (realizate adesea în cooperare sau cu suportul financiar și de *know-how* al instituțiilor europene și al reprezentanțelor diplomatice de la București și Chișinău) sau ale unor observatori independenți (jurnaliști, politicieni, activiști civici etc.). Cele trei categorii de documente sunt eterogene din punct de vedere științific, metodologic și stilistic, diferind naturalmente și din perspectiva neutralității lor axiologice sau a angajamentelor ideologice. Studiindu-le pe parcursul documentării noastre, vreme de un deceniu, am constatat că unele dintre ele sunt redactate în limbajul specializat al dreptului administrativ, abundând de trimiteri la acte normative și la elemente de jurisprudență; altele au un vizibil caracter politic militant (începând uneori cu specia materialelor de propagandă); în fine, există analize ale descentralizării care se străduiesc să descrie, într-un limbaj accesibil publicului larg, probleme teoretice și aplicative relevante, care îmbină dreptul cu ideologiile politice, sociologia, psihologia socială și economia.

În cele ce urmează, vom prezenta categoriile de preocupări doctrinare enumerate, realizând o selecție condiționată inevitabil de sursele documentare pe care le-am putut accesa (limitările principale cu care ne-am confruntat fiind impuse de suportul lor – respectiv tipărituri clasice, mai greu de procurat, sau documente în format electronic, ceva mai accesibile –, de gradul de vizibilitate publică și nu în ultimul rând de limbile în care au fost redactate).

1.1.1. Analizele academice ale descentralizării administrative

În aria analizelor academice ale descentralizării administrative în post-comunism, remarcăm, pe de o parte, studiile constituționaliștilor și ale experților în drept administrativ (unii dintre ei având competențe în ambele domenii) și apoi pe cele ale autorilor din domeniul teoriei și al ideologiilor politice. Literatura acestor domenii produsă în România și Republica Moldova, începând de la jumătatea primului deceniu postcomunist, este destul de unitară ca poziționare doctrinară, date fiind condițiile concrete ale *tranziției* pe ambele maluri ale Prutului (cu tensiunea sa profundă între promotorii democratizării și nostalgicii vechiului regim), precum și reorientarea rapidă a intelectualității către valorile democratice și către paradigmele occidentale¹. În esență, toți autorii domeniilor menționate susțin superioritatea funcțională a administrațiilor descentralizate și leagă această superioritate de particularitățile democrației liberale în

¹ Cristian Bocancea, *Intelectualii și epistema occidentală în postcomunism*, în: Vasile Boari, Natalia Vlas și Radu Murea (coord.), *Intelectualii și puterea*, Institutul European, Iași, 2012, pp. 147-166.

sens larg (incluzând aici și alte doctrine politice democratice: creștin-democrația, neoconservatorismul, social-democrația).

Primele texte juridice în care este invocat conceptul de *descentralizare* apar imediat după 1990, limitându-se însă la menționarea acestuia ca principiu de organizare a administrației publice într-un stat de drept; nimic mai mult, întrucât autorii din acea perioadă – formați intelectual în paradigma centralist-etatistă – priveau cu suspiciune descentralizarea, asociată autonomiei excesive și disoluției statului național unitar. De exemplu, Mircea Preda și Constantin Voinescu – autorii unui curs universitar de *Drept administrativ*, publicat la București în 1992 – informau expeditiv cititorii că: „După revoluție, și în administrația locală, au fost consfințite principii noi, democratice, caracteristice statului de drept. Cel mai important act normativ în acest domeniu, după Constituție, este Legea nr. 69 din 28 noiembrie 1991 privind administrația publică locală, care stabilește că principiile care stau la baza administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale sunt autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației locale și consultarea cetățenilor în problemele majore de interes local”².

Analizând problema atributelor statului român (suveranitatea, independența, unitatea și indivizibilitatea, regimul republican, stat de drept, social, pluralist și democratic), cunoscutul constituționalist Ion Deleanu (1937-2014) avea și el o vizibilă preferință pentru centralism, unitate și indivizibilitate, pe care o putem explica retrospectiv prin apartenența sa la școala clujeană de drept și la spiritul românismului ardelean. Dar, într-o manieră foarte elegantă și explicită, arăta că orice guvernământ care ar opera absolut centralizat ar deveni unul periculos; din acest motiv, el are nevoie de două „corective”: *deconcentrarea și descentralizarea*. Prima dintre ele semnifică „acțiunea de transferare, la nivelul agenților administrativi locali, a unora dintre prerogativele decizionale. Din punct de vedere politic, principial, deconcentrarea este o acțiune neutră, vizând cu prioritate sau chiar exclusiv asigurarea eficacității administrației. Agenții administrativi locali sunt, de regulă, numiți de autoritatea administrativă centrală, ei au o putere de decizie limitată și exclusiv administrativă, se află subordonați ierarhic și, ca atare, actele lor sunt controlate ierarhic (...). *Descentralizarea* semnifică autoadministrarea. Ea este mai amplă și mai profundă, exprimând o filosofie democratică și liberală. Substanța descentralizării este dependentă de câțiva factori: întinderea unităților administrativ-teritoriale; întinderea prerogativelor autorităților prin care se realizează autonomia locală și efectivitatea acestor prerogative; alegerea autorităților autonomiei locale;

² Mircea Preda, Constantin Voinescu, *Drept administrativ*, București, 1992, p. 249.

importanța mijloacelor materiale și, în special, a celor financiare de care dispun colectivitățile locale; formele și conținutul «tutelei administrative»³.

Pentru a nu împieta asupra integrității statului, prerogativele autorităților locale care operează în baza autonomiei și descentralizării nu pot depăși limitele teritoriale ale unității administrativ-teritoriale (comune, orașe și județe), nu pot viza decizii politice majore (specifice statului) și nu se pot sustrage tutelei administrative. Cu alte cuvinte, Profesorul Deleanu aprecia descentralizarea (pentru că împiedică „apoplexia centrului”), dar avertiza asupra pericolului ca ea să devină „rebelă și voluntaristă”!

Mai trebuie să observăm că, în opinia universitarului clujean, descentralizarea exprimă „o filosofie democratică și liberală”. În consens cu această opinie, noi am inițiat, în cadrul volumului de față, demersul analizei descentralizării dintr-o dublă perspectivă: juridică și ideologică. Dar, față de simpla trimitere la democrație și liberalism (ca *Weltanschauung*), am considerat că descentralizarea are o componentă ideologică substanțială și intrinsecă, ce poate deveni, după caz, acceleratorul sau inhibitorul ei; prin urmare, nu ne putem limita la zona principiilor și a legislației administrației descentralizate, ci trebuie să vedem cum principiile și legile sunt alimentate de comunitarism și de creștin-democrație (în special), pe fundalul unei atmosfere politice liberale (opuse totalitarismului).

În anul 1994, centralismul era analizat în opoziție cu descentralizarea și de către Ioan Vida (expert în Comisia de redactare a proiectului de Constituție, apoi judecător al Curții Constituționale, pe care a și prezidat-o între anii 2004-2007). Definind centralismul ca o formulă administrativă în care autoritățile centrale controlează actele autorităților locale deopotrivă sub aspectul legalității și al oportunității, putând să le modifice sau să le anuleze, Profesorul Vida îi administra o critică dură: „Susținerea ideologică a unui asemenea sistem este legată de nerecunoașterea diversității intereselor, aspirațiilor, condițiilor de viață etc. în cadrul unui stat, care apărându-și unitatea de acțiune, uită că aceasta se află în contradicție cu diversitatea intereselor componentelor sale. Iraționalitatea unei asemenea dogme este demonstrată de faptul că aceste sisteme sunt iremediabil supuse reformării sau destrămării, în virtutea tendințelor centrifuge pe care le generează”⁴. Pentru a depăși centralismul, soluția viabilă este *descentralizarea*: „Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare (...). Prin

³ Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice (II)*, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1993, pp. 42-43.

⁴ Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994, pp. 16-17.

descentralizare, administrația publică devine mai eficientă și mai operativă, problemele care interesează populația nu se mai îndosariază în birourile ministeriale, ci ele se soluționează la niveluri inferioare, în condiții de oportunitate și de operativitate sporită”⁵.

Lucrarea lui Ioan Vida lămură și deosebirea dintre descentralizarea administrativ-teritorială și descentralizarea tehnică. Prima presupune recunoașterea colectivităților locale ca persoane juridice care, bucurându-se de autonomie, au autorități administrative proprii, rezultate din alegeri libere; statul exercită tutela administrativă, dar fără a interveni pe chestiuni de oportunitate, ci doar de legalitate a actelor administrative emise de autoritățile locale. Cea de-a doua – descentralizarea tehnică – se realizează prin acordarea de autonomie unei instituții sau unui serviciu public de genul universităților. Ioan Vida explică sensul celor două tipuri de descentralizare în sistemul constituțional românesc: „descentralizarea administrativ-teritorială și descentralizarea tehnică sunt creații ale doctrinei administrative și ele reflectă un proces care se produce în organizarea administrației publice, fără a fi consacrate pe plan legislativ”⁶. Din această perspectivă, textele Constituției României care se referă la descentralizarea serviciilor publice trebuie înțelese într-un sens larg, deoarece legiuitorul constituant a atribuit principiului descentralizării serviciilor publice atât sensul de deconcentrare administrativă, cât și pe cel de descentralizare tehnică, acestea urmând a se derula în procesualitatea lor istorică.

Un alt doctrinar de la începutul anilor '90, Valentin I. Prisacaru, remarcând tensiunea dintre tendința autonomistă a colectivităților locale și voința statului de a conduce de la centru toate laturile puterii executive, aprecia că: „Aceste două tendințe se vor manifesta până la realizarea unui echilibru între (...) principii, astfel încât organele administrației publice centrale să se ocupe de satisfacerea acelor interese generale ale societății care nu pot fi realizate pe plan local – de către organele administrației publice locale – cum ar fi: apărarea țării, paza frontierelor, siguranța statului, politica externă și altele asemenea”⁷. Cât privește aplicarea principiilor autonomiei și descentralizării, V. Prisacaru descria avatarurile lor în istoria românească, de la Regulamentele Organice din secolul al XIX-lea, la legile reformelor administrative din epoca interbelică, până la Legea administrației publice locale nr. 69/1991. Tratarea *in extenso* a chestiunilor legate de autonomie și descentralizare era motivată de faptul că în

⁵ *Ibidem*, pp. 18-19.

⁶ Prima lege-cadru a descentralizării avea să fie adoptată abia în anul 2004 (Legea-cadru nr. 339/2004, publicată în *Monitorul Oficial al României* nr. 668 din 26 iulie 2004); aceasta va fi înlocuită de Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în *Monitorul Oficial, Partea I*, nr. 453 din 25 mai 2006).

⁷ Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura ALL, București, 1996, p. 469.

acest fel se putea înțelege profunzimea schimbărilor politico-juridice de pe traiectoria statului de drept, după lunga noapte totalitară⁸.

Menținând criteriul cronologic, ajungem la *Tratatul de drept administrativ* al Profesorului Antonie Iorgovan, supranumit „părintele Constituției din 1991” (fiind președintele Comisiei parlamentare de redactare a proiectului Constituției). Senator și apoi judecător la Curtea constituțională, profesor la mai multe universități, Antonie Iorgovan (1948-2007) a lăsat o amprentă inconfundabilă asupra dreptului constituțional și administrativ din România, influențând și pe majoritatea specialiștilor din Republica Moldova.

În volumul al doilea al *Tratatului* publicat în 1996, fenomenul descentralizării administrative este privit dintr-o perspectivă istorică, subliniindu-se faptul că, în pofida aparențelor, românii nu au aflat despre acest concept doar după 1990; încă din perioada interbelică (sau chiar mai devreme, în unele momente din secolul al XIX-lea), s-a discutat și s-a acționat la noi în sensul descentralizării. De altfel, pe parcursul lucrării noastre, vom atinge acest subiect când vom prezenta motivarea doctrinară formulată de filosoful și sociologul Petre Andrei la *Legea pentru organizarea administrațiunii locale din 1929*⁹. Istoria administrativă – cu pasajele ei descentralizatoare – o vom examina, de asemenea, în capitolul dedicat administrației publice în spațiul românesc din ultimele două sute de ani.

Antonie Iorgovan invocă, la rândul său, ideile bine argumentate ale Profesorului Anibal Teodorescu (1881-1971), jurist de excepție al anilor '30-'40 („recuperat” tardiv și de regimul comunist): „ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia” (*Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, București, 1935, p. 286). Ca și ceilalți doctrinari de după Revoluție, Profesorul Iorgovan subliniază opoziția dintre centralism (cu tot cu avatarul său, deconcentrarea) și descentralizare. Pe primul îl asociază modului de administrare antic și medieval, dar și regimurilor totalitare moderne și contemporane care au dorit să controleze în amănunt treburile publice de pe întreg teritoriul statului. Cât privește administrația descentralizată, asociată cu ideea de autonomie locală, „în ordinea evenimentelor istorice, este anterioară statului, ea păstrându-se ca realitate socio-psihologică chiar și atunci când puterea politică centrală a aplicat cele mai directe și brutale mijloace de «guvernare locală». Ca realitate juridică, autonomia locală a variat și variază după mai mulți factori, între care: a) tradiția istorică; b) cadrul geografic; c)

⁸ Cf. *Ibidem*, p. 580.

⁹ „Descentralizarea și autonomia locală cer ca și organele puterii centrale să fie duse spre periferie, spre a simplifica birocrăția și a stabili o mai bună coordonare între administrațiile locale și organele puterii centrale” (Petre Andrei, *Discursuri parlamentare (1929-1933)*, Editura Ankarom, Iași, 1996, pp. 121-122).

resursele economice; d) gradul de instrucție civică sau politică; e) stadiul atins de reglementările naționale și internaționale”¹⁰. Un asemenea punct de vedere interdisciplinar (care face din descentralizare un fenomen abordabil nu numai din unghi juridic, ci și istoric, geografic, economic, sociologic și politic, ba chiar și psihologic) ne-a motivat, în cercetările noastre, să explicăm resorturile psihosociale ale centralismului și descentralizării, ca și etapele istorice ale organizării administrativ-teritoriale în spațiul românesc.

Doctrina administrativă s-a îmbogățit, în 1998, prin volumul universitarului Victor Popa, *Dreptul public*. Licențiat în drept la Moscova și doctor al Universității București, Victor Popa a elaborat un adevărat tratat, în care se regăsesc temele esențiale ale dreptului constituțional și ale administrației publice. În acest ultim domeniu, capitolul dedicat administrației publice locale analizează minuțios problematica descentralizării, viziunea autorului asupra acestui subiect fiind influențată de doctrina franceză. Astfel, în concordanță cu autori consacrați din Hexagon, Profesorul Popa definește sintetic descentralizarea prin intermediul câtorva „expresii practice de realizare: (1) ca delegare a unor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși; (2) ca divizare a muncii administrative, organizate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome, adică pe multiplicitatea organismelor dotate cu personalitate juridică; (3) ca tehnici prin care o persoană juridică (...) instituie o altă persoană juridică, distinctă de ea, conferindu-i dreptul la gestiunea autonomă a intereselor proprii”¹¹. Pentru ca descentralizarea să fie un principiu viabil, care se poate transpune în realitatea administrativă, autorul enunță condițiile ei prealabile: recunoașterea ca legitime a intereselor locale, distincte de ale națiunii în ansamblu; statutul de persoană juridică a colectivității locale, care are totodată un patrimoniu propriu și o autonomie financiară; alegerea prin vot a autorităților administrative locale; dreptul acestor autorități de a emite acte juridice pentru administrarea treburilor publice; tutela administrativă privind legalitatea actelor menționate anterior.

În contrapartida descentralizării, Victor Popa prezintă centralizarea administrativă, cu exemplele cele mai cunoscute din secolele XIX și XX din Franța, Germania și Rusia: doctrina solidaristă franceză, doctrina socialismului de stat din Germania și respectiv comunismul rus (transpus în socialismul real de tip sovietic). Numitorul comun al acestor cvasi-ideologii este considerat a fi raportul de subordonare existent între stat (o realitate așa-zis „superioară”, integratoare) și individ. Etatismul doctrinelor centraliste degenerază vrând-nevrând în sisteme administrative hipercentralizate. Prin comparație, descentralizarea

¹⁰ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996, p. 530.

¹¹ Victor Popa, *Drept public*, Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 1998, p. 390.

este, din punct de vedere ideologic, „o instituție liberală, garantând exercitarea libertăților locale. Ea constituie un nou mod de realizare a liberalismului politic, nefiind altceva decât un sistem democratic care implică participarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în vederea realizării intereselor publice”¹². Evocând opera lui Tocqueville, *Democrația în America*, Victor Popa subliniază importanța instituțiilor comunale ca „școli ale democrației”. Finalul analizei de tip ideologic este dedicat altui concept și principiu major din sfera descentralizării: *subsidiaritatea*. Identificabil în articolele 4 și 9 (punctul 5) din *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, principiul subsidiarității presupune în același timp *noningerință* (decizia politico-administrativă să fie luată, de la caz la caz, de autoritatea cea mai apropiată de cetățean, statul neintervenind acolo unde colectivitățile se descurcă pe cont propriu) și *supleanță* (colectivitățile aflate în dificultate trebuie sprijinite de cele de pe treapta imediat superioară ca mărime, într-o formulă concentrică, fără a li se reduce libertatea de opțiune).

Apreciem în mod deosebit abordarea descentralizării din perspective ideologice, chiar dacă autorul tratatului de *Drept public* nu a intrat în detalii, obiectivul său fiind mai mult de circumscrierea dimensiunilor juridice ale descentralizării. Volumul de față valorifică ideile proiectate de Profesorul Popa, dezvoltând un capitol amplu despre fundamentele ideologice ale descentralizării administrative în postcomunism.

De asemenea, ne-a inspirat în mod semnificativ și perspectiva critică a lui Victor Popa asupra evoluției reformelor administrative din Republica Moldova, principalul său reproș fiind la adresa organizării teritoriale fragmentate bazate pe raioane. Ideile referitoare la organizarea administrativ-teritorială de tip european (experimentată în Republica Moldova în baza reformei din 1998) le regăsim în numeroase studii și volume, dintre care cităm doar două, pe care le-am examinat în detaliu: *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale* (Editura TISH, Chișinău, 2008, 70 p.); *De la centralism spre descentralizare* (volum publicat în colaborare cu Igor Munteanu și Victor Mocanu la Editura Cartier, Chișinău, 1998, 219 p.). Aceleași note critice le-am regăsit și într-un studiu publicat în 2009: „Experiența de până acum demonstrează că cei care se află la guvernare înțeleg reforma administrativă numai prin adoptarea unui set de acte normative. Astfel s-a întâmplat în 1991, 1994, apoi în 1998, când s-au readoptat legile de bază ale administrației publice locale; același lucru l-a întreprins în 2001 și intenționează să-l realizeze în continuare guvernarea actuală. Suntem de acord cu afirmația că administrația centrală de stat promovează o abordare perinată, de secol XIX, a procesului de decizie publică, centrată aproape exclusiv pe redactarea și adoptarea de acte normative, considerându-se că o politică este bună și legitimă

¹² *Ibidem*, p. 391.

numai dacă se respectă litera legii – și nimic mai mult. În aceste condiții, ca și în fostul regim sovietic, se creează o situație în care, pe de o parte, există norme oficiale în mare parte inaplicabile, iar pe de altă parte, o realitate paralelă cu norme nescrise, care le fac inaplicabile pe cele oficiale”¹³. Din nou, constatăm deschiderea științei juridice către aria sociologiei și a psihologiei sociale, în explicarea motivelor profunde pentru care factorii de putere din postcomunism nu au părăsit încă paradigma legalismului socialist.

În 1999, Emil Bălan a elaborat un volum de drept administrativ, din perspectiva punerii în operă a politicilor publice. În secțiunea dedicată constituirii sistemului administrativ pe baza criteriului teritorial, ne-a oferit o sinteză deosebit de utilă a tipurilor de descentralizare din spațiul european: „descentralizarea administrativă clasică; regionalismul, care este tot descentralizare administrativă, dar la nivelul unor comunități locale mai mari (regiunile), în statele cu două niveluri intermediare între cel de bază și cel statal (ex. Franța); uniunea încorporată, caz în care există statul unitar, dar există mai multe legislații locale, emanând de la același legiuitor (ex. Marea Britanie); regionalismul politic, sistem în care competențele regiunilor depășesc limitele unei simple descentralizări administrative, apropiindu-se practic de federalism (ex. Italia, Spania); regionalismul diversificat, atât pe criterii teritoriale, cât și lingvistice și culturale (ex. Belgia)”¹⁴. În lucrarea noastră, am valorificat aceste informații atunci când am prezentat conceptul de *devoluție* (specific Marii Britanii).

Cursul de *Administrație* al Profesorului Ioan Alexandru de la SNSPA București (2003) este un alt exemplu de text bine documentat și foarte util pentru înțelegerea raportului dintre centralism și descentralizare în cadrul administrațiilor moderne. În secțiunea dedicată *modelelor, teoriilor și miturilor* privind administrația publică, Ioan Alexandru examinează pe larg modelele tradiționale de administrație – *liberal* și *weberian* –, subliniind faptul că ele susțin puterea constrângătoare și uniformizantă a statului birocratic, ierarhizarea, centralizarea și sectorializarea, în virtutea faptului că nu poate exista libertate fără ordine. Prin contrast, modelul *neoliberal* pare să se adapteze mai bine la complexitatea realităților socio-economice și politice contemporane; el încearcă să introducă în lumea administrației publice principii de acțiune și criterii de eficiență împrumutate din managementul întreprinderilor private. Aceste principii – coordonare, descentralizare și control – au nevoie, însă, de o *reinterpretare*, în lumina realităților prezentului.

Dar cum să fie „reinterpretată” coordonarea, din perspectivă neoliberală? „O altă coordonare este posibilă cu două condiții și anume: să nu se confunde «orizontalismul» administrației actuale, cu adevărata coordonare și în

¹³ Victor Popa, *Reforme fără sfârșit*, în: *Victor Popa – drumul ascensiunii. Studium in honorem*, Ediție îngrijită de Zinaida Sochircă, ULIM, Chișinău, 2009, pp. 52-57.

¹⁴ Emil Bălan, *Elemente de drept administrativ*, Editura Trei, București, 1999, p. 79.

al doilea rând serviciile orizontale să înțeleagă sensul exact al misiunii lor, care este de a defini obiective precise pentru eșaloanele decizionale pe lângă care ele se găsesc plasate și să măsoare în folosul lor rezultatele obținute de serviciile operaționale, fără să se amestece în gestiunea proprie a acestor servicii. Realizându-se aceste două condiții, se va produce o transformare profundă a structurilor administrației, care va permite o mai bună adaptare la exigențele unei gestiuni moderne. Organizarea administrativă tradițională, piramidală, centralizată, ierarhizată va lăsa locul unei multitudini de agenți autonomi, după modelul agenților americani însărcinați cu optimizarea rezultatelor activităților publice. Statul va renunța să asigure sarcinile de gestiune care-l împovărează și îl paralizază¹⁵.

Continuându-și argumentația, Ioan Alexandru afirmă că: „O *altă descentralizare* ar trebui să respecte acest principiu constant al managementului: «a centraliza deciziile strategice, a descentraliza structurile operaționale». Ar trebui să fie înmulțite centrele de decizie, pentru ca deciziile să fie luate chiar la nivelul unde se situează informația și pentru a apropia decizia de acțiune. Astfel s-ar putea face să coincidă, pe cât posibil, informația, decizia și acțiunea. Se are în vedere, într-o asemenea perspectivă, importanța pe care modelul neo-liberal o dă adevăratelor sisteme de informare. O ameliorare a sistemelor de gestiune trece prin stabilirea sistemelor de informare adecvate, adică prin recurgerea în special la informatică¹⁶. O poziție similară am exprimat și noi în trei articole publicate în anii 2010 și 2011: descentralizarea depinde fundamental de capacitatea administrației de a asimila tehnologia informatică, aceasta permițând deopotrivă creșterea transparenței în raport cu cetățeanul, optimizarea proceselor decizionale (din perspectiva vitezei și a calității) și scăderea cheltuielilor pe care le implică actul administrativ¹⁷.

Cât privește controlul asupra administrației (numit în doctrină „tutelă administrativă”), Profesorul Alexandru evoca viziunea neoliberală care consideră că este nevoie de mai puține controale, iar rostul acestora să nu fie punitiv (ca în vechiul model modern), ci „suportiv”, corectiv, optimizant. Prin controlul pe care îl suportă, autoritatea publică trebuie să ajungă la o reflecție asupra ecartului dintre obiectivele pe care și le-a propus și rezultatele obținute;

¹⁵ Ioan Alexandru, *Administrație*, SNSPA, București, 2003, p. 131.

¹⁶ *Ibidem*, p. 132.

¹⁷ Ana-Maria Ambrosă, *Technologic dimensions of public administration within EU Community*, în: *Jurnalul de studii juridice*, Anul V, Nr. 3-4/2010, Editura Lumen, Iași, 2010, pp. 185-197; *Administrație publică și tehnologie informatică*, în: *Jurnalul de studii juridice*, număr special, Editura Lumen, Iași, 2010, pp. 327-342; *The Administrative Consequences of the Knowledge Society*, în: *Innovation and Employability – The Universities Challenge*, Proceedings of 3rd EMUNI Research Souk Conference, 2011, pp. 962-967.