

---

## DECENTRALIZATION – A SOLUTION OR A DEEPENING OF THE PROBLEMS OF ROMANIAN PUBLIC ADMINISTRATION?

---

Tiberiu Horațiu GORUN \*

\* Universitatea „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu

**Abstract:** *The article examines the decentralization of public administration in Romania from a dual perspective: as an enshrined constitutional principle and as a reform process with uneven results. Starting from the normative and doctrinal framework, the study analyzes the evolution of decentralization after 1989 and identifies both the strong arguments in its favor and the legitimate criticisms directed against it—administrative fragmentation, fiscal dependence, uneven administrative capacity, and the risks of decentralized corruption. The central thesis advanced is that the dysfunctions identified are not caused by the principle of decentralization itself, but by its incomplete and incoherent implementation. The solution lies in correcting the decentralization framework—not in recentralization—through the clarification of competences, genuine fiscal decentralization, professionalization, and, where appropriate, territorial consolidation.*

**Keywords:** *decentralization, local autonomy, public administration, subsidiarity, fiscal decentralization, administrative reform, amalgamation.*

**Contact details  
of the  
author(s):**

### Introducere

Descentralizarea administrației publice constituie unul dintre principiile fundamentale ale organizării statului român contemporan. Art. 120 alin. (1) din Constituția României consacră explicit că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.<sup>1</sup> Acest triptic constituțional nu este o opțiune politică conjuncturală, ci o direcție structurală de organizare a statului, asumată prin Legea fundamentală și confirmată prin angajamentele europene ale României.

Cu toate acestea, trei decenii de descentralizare au produs rezultate inegale. Alături de progrese reale – alegerea directă a autorităților locale, transferul unor competențe semnificative,

---

<sup>1</sup>Constituția României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003, art. 120 alin. (1).



crearea unui cadru instituțional de autonomie locală –, procesul a generat și disfuncționalități semnificative: fragmentare administrativă, capacitate inegală a unităților locale, dependență fiscală masivă față de transferurile de la bugetul central, riscuri de captare politică a resurselor și deficit de profesionalizare a funcției publice locale. Aceste disfuncționalități au alimentat, în spațiul public, un curent de opinie favorabil recentralizării, care consideră că descentralizarea a eșuat și că statul trebuie să preia înapoi competențele transferate.

Teza pe care o susținem în acest studiu este diferită: problemele constatate nu sunt cauzate de principiul descentralizării în sine, ci de aplicarea sa incompletă, incorectă și insuficient corelată cu resursele transferate. A confunda disfuncționalitățile implementării cu disfuncționalitățile principiului înseamnă a prescrie un remediu greșit. Soluția nu constă în recentralizare, ci în corectarea cadrului de descentralizare: clarificarea competențelor, asigurarea unor resurse financiare predictibile și proporționale, profesionalizarea funcției publice locale, consolidarea mecanismelor de control și, acolo unde este necesar, comasarea unităților administrativ-teritoriale lipsite de capacitate reală de exercitare a autonomiei locale.

Demonstrația se sprijină pe izvoare normative, doctrinare și instituționale, inclusiv pe lucrările de referință ale profesorilor Horațiu Tiberiu Gorun și Adrian Gorun.<sup>2</sup> Articolul examinează onest atât argumentele favorabile, cât și criticile, urmărind ca verdictul final să rezulte din ponderea demonstrației, nu din asertat retoric.

Structura articolului reflectă această logică dialogică. După clarificarea conceptuală și constituțională a noțiunii de descentralizare (capitolul 1) și prezentarea evoluției procesului în România după 1989 (capitolul 2), studiul construiește o confruntare sistematică între argumentele favorabile descentralizării (capitolul 3) și criticile legitime (capitolul 4). Capitolul decisiv (5) demonstrează că disfuncționalitățile nu invalidează principiul, ci impun corectarea implementării. O scurtă perspectivă comparativă europeană (capitolul 6) completează analiza, iar concluziile sintetizează verdictul demonstrației.

Miza acestui demers depășește cadrul academic. În contextul dezbaterilor recurente despre reforma statului român, despre absorbția fondurilor europene și despre calitatea serviciilor publice, clarificarea raportului dintre principiul descentralizării și disfuncționalitățile implementării sale are o relevanță directă pentru decidenții politici și pentru cetățeni. A înțelege greșit cauza unei probleme conduce, inevitabil, la aplicarea unui remediu greșit. Or, miza corectă nu este dacă descentralizarea este bună sau rea în abstract, ci cum poate fi făcută să funcționeze în condițiile concrete ale României.

## **1. Descentralizarea ca principiu constituțional și ca opțiune de politică publică**

Noțiunea de descentralizare desemnează, în dreptul administrativ, transferul de competențe, resurse și responsabilități de la nivelul administrației centrale către autoritățile administrației publice locale, care exercită aceste competențe în mod autonom, în limitele legii. Descentralizarea presupune existența unor colectivități locale cu personalitate juridică, organe alese prin vot democratic, patrimoniu propriu și competențe stabilite prin lege.<sup>3</sup> Autorii Tratatului de administrație publică definesc descentralizarea teritorială ca acea stare în care teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale care sunt persoane juridice de drept public, cu patrimoniu distinct de cel al statului, buget propriu și atribute de putere publică, conduse de autorități alese prin vot universal.

Descentralizarea trebuie distinsă riguros de noțiunile învecinate cu care este adesea confundată în dezbaterile publice. Deconcentrarea presupune deplasarea unor competențe de decizie

<sup>2</sup>Horațiu Tiberiu Gorun, Adrian Gorun, *Tratat de administrație publică. Fundamente sociologice, juridice, antropologice, filosofice și istorice ale administrației publice*, vol. I, Editura Universitaria, Craiova, 2022, pp. 380-382.

<sup>3</sup>Narcisa Rodica Petrescu, *Drept administrativ*, Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.



de la organele centrale ale statului către serviciile lor teritoriale, fără a crea entități autonome – serviciile deconcentrate rămân subordonate ierarhic ministerelor. Autonomia locală desemnează dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a gestiona, sub propria responsabilitate, o parte importantă din treburile publice, conform Cartei europene a autonomiei locale.<sup>4</sup> Regionalizarea, la rândul său, implică crearea unui nivel administrativ intermediar între unitățile locale și stat, cu personalitate juridică și competențe proprii – un concept distinct de descentralizarea comunală și județeană existentă în România.<sup>5</sup>

Temeiul constituțional al descentralizării în România este art. 120 alin. (1) din Constituție, care consacră descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea ca principii ale administrației publice locale.<sup>6</sup> Art. 121-122 stabilesc structura autorităților administrației publice locale – consilii locale, primari, consilii județene –, iar art. 123 reglementează instituția prefectului ca reprezentant al Guvernului în teritoriu. Această arhitectură constituțională instituie un echilibru între autonomia locală și controlul de legalitate exercitat de stat, echilibru care trebuie păstrat în orice reformă.<sup>7</sup>

La nivel european, principiul subsidiarității – enunțat în Tratatul de la Maastricht și dezvoltat în Tratatul de la Amsterdam – fundamentează repartizarea competențelor între nivelurile de guvernare.<sup>8</sup> După cum subliniază Chantal Millon-Delsol, subsidiaritatea presupune că nivelul superior nu intervine decât dacă nivelul inferior nu poate rezolva într-o manieră satisfăcătoare problema în cauză.<sup>9</sup> Autorii Tratatului de administrație publică relevă că statele Uniunii Europene au adoptat subsidiaritatea ca principiu ordonator al societății, statul transferând instrumente, instituții și costuri către entități descentralizate, în baza unei relații mai apropiate cu cetățenii.<sup>10</sup> În România, subsidiaritatea rămâne, după cum observă aceeași autori, mai mult în planul conceptualului și declarativului decât în cel al aplicării efective.

Descentralizarea nu este, prin urmare, o opțiune politică reversibilă după criteriile de oportunitate, ci un principiu constituțional și european a cărui direcție nu poate fi inversată fără a contraveni atât Legii fundamentale, cât și angajamentelor internaționale asumate de România. Ceea ce poate și trebuie să fie ajustat este modul concret de implementare, nu principiul în sine.

În doctrina administrativă românească, descentralizarea a fost abordată atât ca principiu de organizare a statului, cât și ca proces concret de transfer de competențe. Această dublă natură – normativă și operațională – explică o parte din confuziile care marchează dezbaterea publică. Ca principiu constituțional, descentralizarea nu poate fi abandonată prin simplă decizie legislativă sau executivă; ea face parte din arhitectura fundamentală a statului. Ca proces operațional, însă, descentralizarea poate fi calibrată, corectată, accelerată sau încetinită, în funcție de rezultatele obținute și de capacitatea instituțională a beneficiarilor. A nu face această distincție înseamnă a confunda planul normativ cu cel operațional și a trage concluzii greșite din observații corecte.

Trebuie remarcat, de asemenea, că în spațiul public românesc noțiunea de descentralizare este frecvent confundată cu cea de regionalizare. Regionalizarea presupune crearea unui nivel administrativ intermediar între unitățile locale și stat, cu personalitate juridică, organe alese și competențe proprii. Or, regiunile de dezvoltare existente în România – constituite prin Legea nr. 315/2004 – nu sunt unități

<sup>4</sup>Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997.

<sup>5</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, Tratat de administrație publică, vol. I, op. cit., pp. 362-363.

<sup>6</sup>Constituția României, art. 120 alin. (1): „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.”

<sup>7</sup>Constituția României, art. 121-122.

<sup>8</sup>Tratatul de la Maastricht, 1992, articolul 3B, privind principiul subsidiarității.

<sup>9</sup>Chantal Millon-Delsol, Statul subsidiar, Editura EFES, Cluj-Napoca, 2000, p. 14.

<sup>10</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, Tratat de administrație publică, vol. I, op. cit., pp. 382-384.



administrativ-teritoriale în sens constituțional, ci asocieri voluntare de județe, fără personalitate juridică de drept public. Descentralizarea și regionalizarea sunt procese distincte, care răspund unor logici diferite și care nu trebuie confundate în dezbateră publică.

## 2. Evoluția descentralizării în România după 1989

România a moștenit din perioada comunistă un stat hipercentralizat, în care toate structurile administrației publice erau controlate de partidul unic, iar autonomia locală era inexistentă.<sup>11</sup> Sfaturile populare și comitetele executive funcționau ca instrumente de transmisie ale deciziilor centrale, nu ca autorități autonome. După 1989, reconstrucția statului democratic a impus, ca prioritate, descentralizarea administrației și instituirea autonomiei locale.

Primul pas semnificativ a fost Legea administrației publice locale nr. 69/1991, care a reintrodus alegerea directă a primarilor și consiliilor locale și a stabilit bazele autonomiei locale.<sup>12</sup> Această lege a fost înlocuită de Legea nr. 215/2001, care a consolidat cadrul instituțional și a extins competențele autorităților locale.<sup>13</sup> În paralel, Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 a stabilit principiile, regulile și etapele procesului de descentralizare, iar Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006 a reglementat resursele financiare ale autorităților locale.<sup>14</sup>

Descentralizarea sectorială a parcurs etape diferite în funcție de domeniu. În învățământ, s-a transferat administrarea școlilor către autoritățile locale, dar finanțarea a rămas predominant centrală. În sănătate, descentralizarea spitalelor către consiliile județene și locale a generat dificultăți de finanțare și de management care au determinat, parțial, o recentralizare. În asistența socială, transferul de competențe a fost mai consecvent, dar insuficient însoțit de resurse. Această evoluție inegală reflectă una dintre problemele centrale ale descentralizării românești: lipsa de coerență și de strategie unitară în transferul de competențe.

Descentralizarea fiscală a rămas, de-a lungul întregii perioade, punctul cel mai slab al procesului. Deși Legea nr. 273/2006 a stabilit mecanisme de partajare a veniturilor și de alocare a transferurilor, în practică, majoritatea comunelor depind în proporție covârșitoare de sumele primite de la bugetul de stat.<sup>15</sup> Veniturile proprii ale multor unități locale reprezintă o fracțiune minoră din bugetul local, ceea ce transformă autonomia locală într-o ficțiune juridică: dreptul de a decide există formal, dar resursele pentru a implementa deciziile lipsesc.

Cadrul actual este stabilit de Codul administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, care a unificat și sistematizat legislația privind administrația publică locală.<sup>16</sup> Codul menține principiile descentralizării și autonomiei locale, dar nu rezolvă problemele structurale: lipsa de claritate în repartizarea competențelor, insuficiența resurselor transferate și fragilitatea mecanismelor de control și responsabilitate. Stadiul descentralizării în 2025 poate fi caracterizat, cu prudență, drept un proces neterminat, cu fundamente constituționale solide, dar cu o implementare deficitară.

Un aspect care merită subliniat este că descentralizarea românească nu a urmat un plan strategic coerent, ci s-a realizat prin decizii succesive, adesea dictate de presiuni politice conjuncturale

<sup>11</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică*, vol. I, op. cit., pp. 607-627.

<sup>12</sup>Legea administrației publice locale nr. 69/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 238 din 28 noiembrie 1991.

<sup>13</sup>Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>14</sup>Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 453 din 25 mai 2006.

<sup>15</sup>Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006, cu modificările ulterioare.

<sup>16</sup>Codul administrativ, O.U.G. nr. 57/2019, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.



sau de cerințe europene. Transferul spitalelor către autoritățile locale, de pildă, a fost realizat fără o analiză riguroasă a capacității acestora de a gestiona unități sanitare complexe și fără un transfer financiar adecvat. Rezultatul a fost o deteriorare a managementului spitalicesc în multe cazuri, care a determinat ulterior o recentralizare parțială. Această oscilație – descentralizare urmată de recentralizare – reflectă nu atât o deficiență a principiului, cât o deficiență a metodei de implementare.

De asemenea, procesul de descentralizare a fost marcat de o tensiune permanentă între discursul politic și realitatea instituțională. La nivel declarativ, toate guvernele post-1989 au susținut descentralizarea; la nivel operațional, însă, transferul real de competențe și de resurse a fost lent, inconsecvent și adesea reversibil. Această discrepanță între vorbe și fapte a erodat credibilitatea procesului și a alimentat scepticismul față de capacitatea statului român de a realiza o descentralizare efectivă. Ceea ce nu înseamnă că descentralizarea este imposibilă, ci că ea necesită voință politică reală, nu doar retorică electorală.

Un factor suplimentar care complica evaluarea descentralizării este declinul demografic. România a pierdut aproape patru milioane de locuitori în trei decenii, iar distribuția teritorială a populației s-a modificat dramatic. Comunele care, în momentul transferului de competențe, aveau o populație suficientă pentru a justifica aparatul administrativ propriu, au pierdut între timp o parte semnificativă din locuitori, devenind unități fără masă critică. Declinul demografic nu este un efect al descentralizării, ci un fenomen structural care afectează în mod diferențiat unitățile administrative și care impune recalibrarea periodică a structurilor teritoriale. O descentralizare inteligentă trebuie să integreze această dinamică, adaptând configurația administrativă la realitățile demografice, nu invers.

### 3. Argumentele în favoarea descentralizării

Primul și cel mai puternic argument în favoarea descentralizării este cel democratic: apropierea deciziei de cetățean. Autoritățile locale alese prin vot direct au o legitimitate democratică proprie și răspund, cel puțin teoretic, în fața electoratului local. Această proximitate permite o mai bună cunoaștere a nevoilor comunității, o participare mai activă a cetățenilor la procesul decizional și un control social mai direct asupra modului în care sunt gestionate resursele publice. Descentralizarea nu este, din această perspectivă, doar un principiu administrativ, ci una dintre dimensiunile esențiale ale democrației.

Al doilea argument privește eficiența administrativă. Serviciile publice locale – alimentarea cu apă, canalizarea, gestionarea deșeurilor, întreținerea drumurilor, asistența socială, educația preșcolară și primară – au, prin natura lor, un caracter preponderent local. Furnizarea lor eficientă presupune adaptare la specificul geografic, demografic și economic al fiecărei comunități, adaptare pe care administrația centrală, oricât de bine organizată, nu o poate realiza la același nivel de detaliu și de reactivitate. După cum subliniază autorii Tratatului de administrație publică, descentralizarea teritorială asigură un grad sporit de satisfacere a intereselor și nevoilor locale, urmare a apropierii organismelor decidente de cetățean.<sup>17</sup>

Al treilea argument este cel al competiției instituționale. Descentralizarea creează condițiile unei competiții pozitive între unitățile administrativ-teritoriale, fiecare căutând să atragă rezidenți, investitori și resurse prin calitatea administrației și a serviciilor oferite. Această dinamică competitivă – recunoscută în literatura de specialitate sub denumirea de competiție fiscală orizontală – poate stimula inovarea administrativă și eficientizarea cheltuielilor publice, deși, după cum vom vedea, poate genera și efecte de polarizare.

<sup>17</sup>Ibidem, p. 381: descentralizareateritorialăpresupuneatâtavantaje, câtșidezavantaje.



Al patrulea argument vizează reducerea birocrăției centrale. Statul centralizat, după cum remarcă autorii Tratatului, devine, pe măsură ce își asumă tot mai multe atribuții, inefficient, greu funcțional și costisitor. Descentralizarea permite redistribuirea sarcinilor către nivelul cel mai potrivit de guvernare, eliberând administrația centrală de gestiunea problemelor cu caracter preponderent local și permițându-i să se concentreze pe politicile naționale și pe coordonarea de ansamblu.

În fine, descentralizarea este compatibilă cu modelul european de guvernare multi-nivel, promovat de Uniunea Europeană prin politica de coeziune, prin principiul subsidiarității și prin Carta europeană a autonomiei locale. Statele membre ale Uniunii sunt încurajate să întărească capacitatea autorităților locale și regionale, nu să le slăbească prin recentralizare. O inversare a procesului de descentralizare ar fi, din perspectivă europeană, un semnal de regres instituțional.

Un argument suplimentar, mai rar invocat dar nu mai puțin relevant, privește responsabilizarea politică. În sistemul centralizat, aleșii locali pot invoca permanent dependența de deciziile centrale pentru a-și justifica propriile eșecuri. Descentralizarea elimină acest alibi instituțional: autoritatea locală care dispune de competențe și de resurse nu mai poate transfera responsabilitatea către nivelul central. Cetățeanul știe cine decide și poate sancționa electoral pe cel care decide prost. Această circularitate – competență, responsabilitate, sancțiune electorală – este un mecanism fundamental al democrației locale, care nu funcționează în sistemul centralizat.

Trebuie observat, totodată, că argumentele enumerate nu sunt pur teoretice. Există în România exemple concrete de succes al descentralizării: municipii care au reușit să atragă investiții, să modernizeze infrastructura și să furnizeze servicii publice de calitate, tocmai pentru că au beneficiat de competențe și de resurse descentralizate. Aceste exemple demonstrează că descentralizarea poate funcționa în condiții românești, cu condiția ca unitățile locale să dispună de capacitatea necesară. Faptul că nu toate unitățile locale dispun de această capacitate nu invalidează principiul, ci impune corectarea precondițiilor aplicării sale.

#### **4. Argumentele critice: riscuri, disfuncționalități și dezavantaje ale descentralizării**

Onestitatea intelectuală obligă la examinarea riguroasă a criticilor aduse descentralizării. Aceste critici nu sunt lipsite de fundament, iar o pledoarie care le-ar ignora ar fi, în cele din urmă, mai puțin convingătoare decât una care le confruntă direct.

Prima critică serioasă privește fragmentarea administrativă. România are peste 2.860 de comune, dintre care un număr semnificativ au sub 3.000 de locuitori.<sup>18</sup> Multe dintre aceste comune nu dispun de capacitatea administrativă, tehnică și fiscală necesară pentru a exercita efectiv competențele transferate. Aparatul administrativ – primar, secretar, contabil, consilieri – există formal, dar nu poate asigura servicii publice de calitate acceptabilă. Descentralizarea presupune capacitate de gestiune; atunci când această capacitate lipsește, competențele transferate devin, paradoxal, o povară, nu o împuternicire.

A doua critică vizează dependența fiscală. Autonomia locală presupune, conceptual, și autonomie financiară. Or, pentru majoritatea comunelor și pentru un număr semnificativ de orașe, veniturile proprii reprezintă o fracțiune minoră din bugetul local, restul provenind din transferuri de la bugetul de stat, cote defalcate din impozitul pe venit și sume de echilibrare. Această dependență fiscală creează o autonomie formală, fără conținut economic real: autoritatea locală are dreptul de a decide, dar nu are resursele pentru a implementa deciziile fără aprobarea și sprijinul nivelului central.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>Conform datelor INS, peste 40% din comunele României au sub 3.000 de locuitori.

<sup>19</sup>Banca Mondială, Romania – Functional Review of the Public Administration, 2011.



A treia critică privește riscul de captare politică a resurselor locale și de corupție descentralizată. Descentralizarea nu elimină riscul de corupție, ci îl redistribuie. Rapoartele Curții de Conturi au semnalat, în mod repetat, nereguli în gestionarea banilor publici la nivel local: achiziții netransparente, cheltuieli ineficiente, angajări discreționare.<sup>20</sup> La nivelul comunelor mici, unde controlul social este slab și presa locală inexistentă, riscul de captare a resurselor publice de către grupuri de interes locale este real și documentat.

A patra critică vizează inegalitățile teritoriale. Descentralizarea nu a redus, ci a adâncit, în anumite privințe, disparitățile dintre centrele urbane prospere și periferia rurală în declin. Orașele mari, cu bază fiscală consistentă și capacitate administrativă ridicată, au profitat de descentralizare; comunele mici, fără resurse și fără capacitate, au rămas în urmă.<sup>21</sup> Efectul de polarizare – în care descentralizarea favorizează pe cei deja avantajați și dezavantajează pe cei vulnerabili – este un argument puternic care trebuie luat în serios.

În fine, problema calității resursei umane în administrația locală nu poate fi eludată. Profesionalizarea funcției publice locale rămâne insuficientă: recrutarea se face adesea pe criterii politice, nu meritocratice, iar atractivitatea carierei în administrația locală, în special în comunitățile mici, este scăzută. Fără un corp de funcționari locali competent și stabil, descentralizarea rămâne un cadru formal, fără conținut substanțial.

Aceste cinci critici converg către o imagine severă, dar care trebuie nuanțată. Fragmentarea, dependența fiscală, corupția descentralizată, polarizarea teritorială și deficitul de profesionalizare sunt probleme reale, documentate de organisme naționale și internaționale – Curtea de Conturi, Banca Mondială, OECD, Comisia Europeană.<sup>22</sup> Ele nu pot fi minimalizate sau ignorate într-o analiză care pretinde rigoare. Dar întrebarea esențială, pe care capitolul următor o abordează frontal, este dacă aceste probleme sunt inerente principiului descentralizării sau sunt, dimpotrivă, consecința modului în care descentralizarea a fost implementată în România. De răspunsul la această întrebare depinde direcția reformei: recentralizare sau corecție.

Un exercițiu intelectual simplu poate clarifica miza: dacă fragmentarea administrativă ar fi eliminată prin comasarea comunelor mici, dacă veniturile proprii ale autorităților locale ar fi substanțial sporite prin descentralizare fiscală, dacă mecanismele de control ar funcționa efectiv și dacă funcția publică locală ar fi profesionalizată, ar mai subzista criticile enumerate? Răspunsul este că majoritatea ar fi eliminate sau diminuate semnificativ. Ceea ce înseamnă că ele nu sunt intrinseci principiului, ci extrinseci, legate de condițiile concrete ale implementării sale în România. Această concluzie intermediară este decisivă pentru întreaga demonstrație.

## **5. De ce problemele nu invalidează principiul: descentralizarea defectuoasă versus descentralizarea în sine**

Criticile prezentate în capitolul anterior sunt reale și documentate. Întrebarea decisivă, însă, nu este dacă descentralizarea a generat probleme, ci dacă aceste probleme sunt inerente principiului sau sunt consecința aplicării sale defectuoase. Răspunsul pe care îl propunem, pe baza analizei de până acum, este că disfuncționalitățile constatate au cauze identificabile și corectabile, care nu invalidează principiul, ci impun ajustarea implementării.

Cauza structurală principală a eșecurilor descentralizării românești este transferul de competențe fără un transfer corespunzător de resurse. Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 prevede, la nivel de principiu, că orice transfer de competențe trebuie însoțit de resursele financiare

<sup>20</sup>Curtea de Conturi a României, Raportul public pe anul 2022, disponibil la <https://www.curteadeconturi.ro/>.

<sup>21</sup>Eurostat, Regional Statistics, disponibil la <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions>.

<sup>22</sup>OECD, Territorial Reviews: Romania, Paris, 2020.



necesare. În practică, această regulă a fost încălcată sistematic: competențe noi au fost transferate autorităților locale fără o finanțare adecvată, generații întregi de aleși locali confruntându-se cu responsabilități pentru care nu aveau resurse. Această disfuncționalitate nu este imputabilă principiului descentralizării, ci legiuitorului care a transferat competențe fără a transfera și mijloacele.

A doua cauză structurală este lipsa de claritate în repartizarea competențelor. În mulți ani de descentralizare, competențele au fost distribuite între nivelul central, județean și local într-o manieră confuză, cu suprapuneri, lacune și contradicții. Autoritățile locale nu știau întotdeauna ce le revine și ce revine statului, iar statul nu știa întotdeauna ce a transferat și ce a păstrat. Această ambiguitate a generat atât paralelisme instituționale – aceeași competență exercitată de mai multe niveluri –, cât și zone de vid administrativ, în care niciun nivel nu își asuma responsabilitatea.<sup>23</sup>

A treia cauză este insuficiența mecanismelor de control, evaluare și responsabilitate. Descentralizarea nu înseamnă, și nu trebuie să însemne, absența controlului. Carta europeană a autonomiei locale prevede ea însăși că autonomia locală se exercită în limitele legii, iar controlul de legalitate exercitat de stat este nu doar permis, ci necesar. În România, însă, mecanismele de control – prefectul ca garant al legalității, Curtea de Conturi, inspecțiile administrative – au funcționat inegal și intermitent, permițând acumularea de disfuncționalități care, la rândul lor, au alimentat discursul recentralizator.

Argumentele în favoarea recentralizării confundă, în esență, cauzele cu efectele. Faptul că descentralizarea a funcționat defectuos în anumite sectoare și pentru anumite unități locale nu demonstrează că principiul este greșit, ci că implementarea a fost deficitară. A recentraliza competențele înseamnă a readuce deciziile la un nivel care, în trecut, s-a dovedit la rândul său ineficient, birocratic și incapabil să răspundă nevoilor locale diferite. Statul centralizat comunist nu a fost un model de eficiență administrativă, iar nostalgia centralizării este, în mare măsură, o iluzie retrospectivă.

Soluția pe care o propunem este corectarea descentralizării, nu abandonarea ei. Aceasta presupune: clarificarea competențelor prin eliminarea suprapunerilor și a lacunelor; descentralizare fiscală reală, prin creșterea ponderii veniturilor proprii în bugetele locale; profesionalizarea funcției publice locale, prin criterii meritocratice de recrutare și promovare; consolidarea mecanismelor de control și responsabilitate, prin întărirea rolului prefectului, al Curții de Conturi și al inspecțiilor administrative. Complementar, acolo unde fragmentarea administrativă face imposibilă exercitarea reală a autonomiei locale, comasarea unor comune este o soluție realistă și constituțional posibilă.<sup>24</sup>

Relația dintre descentralizare și consolidarea teritorială merită subliniată. Descentralizarea și comasarea nu sunt strategii contradictorii, ci complementare. Comasarea unor comune mici, fără viabilitate fiscală și administrativă, creează unități mai mari, cu resurse și capacitate sporite, care pot exercita mai eficient competențele descentralizate. O descentralizare către unități fără capacitate este formală și inoperantă; o descentralizare către unități consolidate devine efectivă și substanțială.<sup>25</sup>

O analogie poate clarifica acest raționament. Dacă un instrument chirurgical este folosit de o persoană necalificată și produce un rezultat prost, concluzia corectă nu este că instrumentul este defect, ci că utilizatorul nu avea pregătirea necesară. La fel, descentralizarea este un instrument instituțional al cărui succes depinde de precondiții: resurse adecvate, competențe clare, capacitate administrativă și mecanisme de control. Atunci când aceste precondiții lipsesc, rezultatele sunt mediocre; atunci când sunt îndeplinite, rezultatele sunt semnificativ superioare celor obținute prin centralizare. A aboli instrumentul în loc de a asigura precondițiile este, prin urmare, o eroare de diagnostic.

<sup>23</sup>OECD, *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, Paris, 2019.

<sup>24</sup>Constituția României, art. 3 alin. (3).

<sup>25</sup>Consiliul European, *Recomandarea CM/Rec(2004)12 privind procesele de fuzionare a autorităților locale*.



Trebuie subliniat și un aspect temporal. Descentralizarea este un proces care necesită timp pentru a produce efecte. Transferul de competențe și de resurse nu generează instantaneu capacitate instituțională; aceasta se construiește în timp, prin acumulare de experiență, de expertiză și de capital instituțional. A evalua descentralizarea doar pe baza rezultatelor imediate, fără a lua în considerare curba de învățare instituțională, înseamnă a aplica un standard de judecată nerealist. Statele europene cu descentralizare reușită au parcurs, ele însele, perioade de dificultate și de ajustare, înainte de a ajunge la echilibrul instituțional actual.

Un argument suplimentar împotriva recentralizării privește costurile de tranziție. Orice inversare a procesului de descentralizare – preluarea înapoi a competențelor, reorganizarea serviciilor, transferul personalului – generează costuri instituționale, administrative și politice semnificative, fără garanția că rezultatele vor fi superioare. Recentralizarea nu este o operațiune neutră; ea presupune crearea sau redimensionarea unor structuri centrale care să preia competențele retrase de la nivel local, cu tot ce implică aceasta: birocrație suplimentară, costuri de funcționare, pierdere de expertiză locală acumulată. Experiența românească a recentralizării spitalelor a ilustrat exact aceste riscuri: preluarea gestiunii de către ministerul de resort nu a generat o îmbunătățire vizibilă a performanței, dar a creat o birocrație suplimentară și a redus capacitatea de decizie a nivelului local.

Nu în ultimul rând, trebuie luată în considerare dimensiunea democratică. Descentralizarea nu este doar un principiu de eficiență administrativă, ci și un principiu democratic. Apropierea deciziei de cetățean, responsabilizarea aleșilor locali față de electoratul lor, posibilitatea participării cetățenilor la procesul decizional local sunt valori democratice care nu pot fi sacrificate în numele unei eficiențe administrative presupuse a fi superioare la nivel central. Or, eficiența administrației centrale nu este demonstrată; dimpotrivă, birocrația centrală românească este ea însăși afectată de ineficiență, lipsa de transparență și deficit de responsabilitate. A transfera competențe de la un nivel ineficient la un alt nivel ineficient nu rezolvă problema; o agravează, prin îndepărtarea deciziei de beneficiar.

## 6. Perspectivă comparativă europeană

Experiența europeană oferă atât modele de descentralizare reușită, cât și exemple de recentralizare parțială, fiecare cu lecții proprii. Trebuie subliniat, de la început, că niciun model european nu poate fi transplantat mecanic: fiecare stat are propria tradiție constituțională și propriile echilibre instituționale.<sup>26</sup>

Țările nordice – Danemarca, Suedia, Finlanda – reprezintă modele de descentralizare reușită, în care autoritățile locale gestionează o parte substanțială a cheltuielilor publice și furnizează servicii de înaltă calitate. Succesul lor se bazează pe trei elemente-cheie: consolidare teritorială (Danemarca a redus numărul municipalităților de la 271 la 98 în 2007), descentralizare fiscală reală (autoritățile locale au venituri proprii substanțiale, inclusiv dreptul de a percepe impozite locale) și un corp de funcționari locali profesionalizat. Lecția este clară: descentralizarea funcționează atunci când este însoțită de consolidare, de resurse și de competență profesională.

Polonia a realizat în 1999 o reformă administrativă ambițioasă, creând trei niveluri de guvernare locală – gmina (comuna), powiat (districtul) și voievodatul (regiunea) –, însoțite de un transfer semnificativ de competențe și resurse. Rezultatele au fost, în ansamblu, pozitive, deși nu lipsite de dificultăți, în special în zonele rurale mai puțin dezvoltate. Modelul polonez demonstrează că descentralizarea poate fi realizată cu succes în contextul post-comunist, cu condiția ca transferul de competențe să fie însoțit de resurse adecvate.

<sup>26</sup>Swianiewicz, Paweł (ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Open Society Institute, Budapest, 2010, pp. 15-38.



Franța, deși tradițional un stat centralizat, a parcurs, începând cu anii 1980, un proces progresiv de descentralizare, transferând competențe semnificative către comune, departamente și regiuni. Reforma din 2015 a redus numărul regiunilor metropolitane de la 22 la 13, demonstrând că descentralizarea și consolidarea teritorială pot merge mână în mână.

Exemplele de recentralizare parțială oferă lecții de altă natură. Ungaria, după 2010, a recentralizat o parte semnificativă din competențele transferate anterior autorităților locale, în special în domeniile educației și sănătății. Această mișcare a fost criticată atât de instituțiile europene, cât și de experții în guvernarea locală, pentru slăbirea autonomiei locale și pentru îndepărtarea deciziei de cetățean.<sup>27</sup> Grecia, în contextul crizei economice, a realizat o consolidare teritorială forțată, percepută parțial ca măsură de austeritate, nu de modernizare. Ambele exemple demonstrează că recentralizarea sau consolidarea impusă fără consens generează rezistențe puternice și rezultate mixte.

Ceea ce România poate prelua din experiența europeană nu este un model specific, ci un set de principii: descentralizarea funcționează atunci când este însoțită de resurse adecvate, de consolidare teritorială și de profesionalizare; recentralizarea nu rezolvă problemele, ci le readuce la un nivel care nu este, în sine, mai competent; reforma trebuie căutată în corectarea implementării, nu în abandonarea principiului.

Un element comparativ suplimentar privește relația dintre descentralizare și mărimea unităților administrative. Statele europene cu descentralizare reușită au, în general, unități locale mai mari decât cele românești. Media europeană a populației unei municipalități este semnificativ mai ridicată decât media românească, iar țările care au parcurs procese de consolidare teritorială – Danemarca, Suedia, Letonia, Grecia – au obținut, în general, o creștere a capacității administrative locale. Această corelație nu este întâmplătoare: unități locale mai mari pot susține aparate administrative mai competente, pot genera venituri proprii mai substanțiale și pot furniza servicii publice la economii de scară. Lecția pentru România este că descentralizarea și consolidarea teritorială sunt complementare, nu antagonice.

Trebuie subliniat, totodată, că modelul european nu este static. Dezbateră despre echilibrul optimal între centralizare și descentralizare continuă în toate statele membre, iar soluțiile adoptate variază în funcție de contextul politic, economic și instituțional al fiecărui stat. Ceea ce este constant, însă, este principiul că decizia trebuie luată la nivelul cel mai apropiat de cetățean care este capabil să o exercite eficient – principiul subsidiarității. Acest principiu nu prescrie un anumit grad de descentralizare, ci un criteriu de evaluare: competența trebuie exercitată la nivelul cel mai potrivit, nu neapărat la cel mai înalt sau la cel mai scăzut. În România, aplicarea reală a acestui principiu presupune atât descentralizare – acolo unde capacitatea locală există sau poate fi creată –, cât și menținerea unor competențe la nivel central sau județean, acolo unde specificul serviciului o impune.

În fine, perspectiva comparativă relevă un paradox instituțional relevant pentru cazul românesc: statele care au încercat recentralizarea după perioade de descentralizare – precum Ungaria sau, parțial, Grecia – nu au obținut performanțe administrative superioare, ci, dimpotrivă, au generat tensiuni instituționale, rezistențe locale și o îndepărtare a cetățeanului de procesul decizional. Recentralizarea este, în practică, o mișcare care produce costuri instituționale ridicate și beneficii discutabile. Această lecție este direct relevantă pentru România, unde tentativele periodice de recentralizare a unor competențe – precum gestiunea spitalelor – au confirmat același tipar: recentralizarea nu rezolvă problemele, ci le transferă la un nivel care nu este, prin definiție, mai capabil.

<sup>27</sup>Comisia Europeană, Rapoartele de țară privind România, seria 2019-2024.



## Concluzii

Descentralizarea administrației publice românești a produs, în trei decenii, atât progrese reale, cât și disfuncționalități semnificative. Autonomia locală, alegerile directe, transferul de competențe către autoritățile locale sunt achiziții instituționale ireversibile, care au transformat fundamental raportul dintre stat și comunitățile locale. În același timp, fragmentarea administrativă, dependența fiscală, capacitatea inegală a unităților locale și deficitul de profesionalizare au generat probleme reale, care nu pot fi ignorate.

Analiza pe care am realizat-o demonstrează, considerăm, că aceste disfuncționalități nu sunt inerente principiului descentralizării, ci rezultă din aplicarea sa incompletă, incorectă și insuficient corelată cu resursele transferate. Transferul de competențe fără resurse, lipsa de claritate în repartizarea competențelor și insuficiența mecanismelor de control sunt cauze identificabile și corectabile, nu defecte inerente ale descentralizării ca principiu de organizare a statului.

Argumentele în favoarea recentralizării – deși alimentate de disfuncționalități reale – confundă cauzele cu efectele și propun un remediu care, departe de a rezolva problemele, le-ar agrava. Recentralizarea ar îndepărta decizia de cetățean, ar slăbi legitimitatea democratică a administrației locale, ar contraveni principiilor constituționale și angajamentelor europene ale României și ar readuce gestiunea serviciilor publice locale la un nivel care, în trecut, nu s-a dovedit mai competent. Iar experiența europeană a statelor care au încercat recentralizarea confirmă că această direcție produce costuri instituționale ridicate și beneficii incerte.

Soluția pe care o propunem este corectarea și aprofundarea descentralizării, nu abandonarea ei. Aceasta presupune patru direcții de acțiune: clarificarea competențelor, prin eliminarea suprapunerilor și a lacunelor; descentralizare fiscală reală, prin creșterea ponderii veniturilor proprii; profesionalizarea funcției publice locale, prin criterii meritocratice; consolidarea mecanismelor de control și responsabilitate. Complementar, acolo unde fragmentarea administrativă face imposibilă exercitarea reală a autonomiei, comasarea unor unități administrativ-teritoriale este o soluție realistă și constituțional posibilă, care nu contrazice descentralizarea, ci o întărește.

Ipotezele formulate în introducere au fost, considerăm, verificate pe parcursul demonstrației. Prima ipoteză – că descentralizarea a fost aplicată incomplet și inegal, generând disfuncționalități care nu sunt imputabile principiului în sine – a fost susținută prin analiza evoluției procesului după 1989 și prin identificarea cauzelor structurale ale eșecurilor. A doua ipoteză – privind transferul de competențe fără resurse – a fost confirmată prin examinarea mecanismelor de finanțare și a dependenței fiscale a autorităților locale. A treia ipoteză – că argumentele recentralizatoare confundă cauzele cu efectele – a fost demonstrată prin analiza logică a fiecărei critici și prin testul contrafactual aplicat în capitolul 5. A patra ipoteză – că o descentralizare corectată constituie soluția optimă – a fost susținută atât prin argumentație normativă și doctrinară, cât și prin perspectiva comparativă europeană, care confirmă că statele cu descentralizare reușită au parcurs un drum similar celui pe care România îl are încă de parcurs.

Descentralizarea, cu toate imperfecțiunile ei, rămâne singura direcție de reformă compatibilă cu principiile constituționale ale României, cu standardele europene și cu nevoile reale ale cetățenilor. Ceea ce trebuie reformat nu este principiul, ci practica. A confunda eșecurile unei descentralizări parțiale cu eșecul principiului descentralizării în sine înseamnă a prescrie un remediu greșit unei boli corect diagnosticate. Iar remediul greșit – recentralizarea – riscă să agraveze boala, nu să o vindece. Responsabilitatea decideinților politici este de a corecta ceea ce nu funcționează, nu de a abandona ceea ce este just în principiu, dar deficitar în implementare.



## BIBLIOGRAFIE

### *Legislație*

1. Constituția României, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
2. Codul administrativ, O.U.G. nr. 57/2019, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.
3. Legea administrației publice locale nr. 69/1991.
4. Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată.
5. Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006.
6. Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006.
7. Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale.

### *Jurisprudență*

8. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014.

### *Lucrări doctrinare*

9. Gorun, Horațiu Tiberiu, Gorun, Adrian, Tratat de administrație publică. Fundamente sociologice, juridice, antropologice, filosofice și istorice ale administrației publice, vol. I, Editura Universitaria, Craiova, 2022.
10. Millon-Delsol, Chantal, Statul subsidiar, Editura EFES, Cluj-Napoca, 2000.
11. Petrescu, Narcisa Rodica, Drept administrativ, Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.
12. Swianiewicz, Paweł (ed.), TerritorialConsolidationReforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010.
13. *Studii și rapoarte instituționale*
14. Banca Mondială, Romania – Functional Review of the Public Administration, 2011.
15. Comisia Europeană, Rapoartele de țară privind România, seria 2019-2024.
16. Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2004)12.
17. Curtea de Conturi a României, Raportul public pe anul 2022.
18. OECD, MakingDecentralisationWork, Paris, 2019.
19. OECD, TerritorialReviews: Romania, Paris, 2020.

### *Surse statistice și documente europene*

20. Carta europeană a autonomiei locale, Strasbourg, 1985.
21. Eurostat, Regional Statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions>.
22. Tratatul de la Maastricht, 1992.