

UNITATEA 1: Introducere. Descentralizarea în contextul reformei sectorului public

Trecerea la modelul guvernantei. Importanța acestui concept pentru descentralizare și politica de dezvoltare regională/de coeziune a Uniunii Europene

*Acest material reprezintă o traducere/adaptare a unor materiale din limba engleză. A nu se cita. Solicitați cadrul didactic materialele în original.

Termeni cheie – guvernanță (governance), buna guvernare (good governance), guvernanță multi-level (pe mai multe niveluri), rescalarea statului

Obiectiv – ne propunem să înțelegem cum se schimbă modul în care anumite probleme societale sunt rezolvate/abordate la un moment dat în timp și într-un anumit cadru politico-administrativ. Trecerea la modelul bazat pe guvernanță reprezintă tocmai o schimbare de paradigmă (a se vedea studiul de caz)

Conceptul de guvernăntă (governance)

- Trebuie înțeles mai ales prin opoziție cu conceptul de guvern (government). În limba română, dar și în limba engleză, aceste diferențe terminologice trebuie căutate în cadrul literaturii de specialitate și nu într-un dicționar explicativ. De multe ori, chiar în limba engleză, termenii de government și governance pot fi considerați ca fiind sinonimi.
- Interesul recent pentru termenul de guvernăntă se leagă de preocupările unor autori din domeniul științelor sociale, interesați de schimbarea manierei de guvernare, de întrebări critice vizând relația care există între sectorul public și alți actori preocupați de îndeplinirea unor nevoi/interese societale precum și de nevoia de a aborda relațiile și procesele globale interdependente.
- Literatura anglo-americană folosește termenul de guvern pentru a descrie instituțiile formale ale statului, puterile lor precum și procesele prin intermediul cărora acestea funcționează pentru a asigura ordinea și a proteja interesele colective. Așa cum spuneam mai sus, numeroase dicționare consideră că termenul de guvernăntă este sinonim cu cel de guvern deoarece guvernăntă se referă, din perspectivă etimologică, la conducerea/gestionarea afacerilor publice, funcție care în mod tradițional revenea instituțiilor statului.
- În ultimele 2 decenii, guvernănta a devenit o preocupare majoră în domenii precum științele politice, relațiile internaționale, managementul public și guvernănta corporatistă. Apariția

conceptului de guvernanta presupune o schimbare de paradigmă în ceea ce privește soluționarea problemelor în societate. Ce a determinat această transformare? Anii 1980 au adus importante schimbări la nivelul societății - dezvoltarea comerțului și a investițiilor internaționale, creșterea interacțiunilor economice, sociale și politice între state precum și dezvoltarea și răspândirea pe scară largă a unor inovații tehnologice mai ales în domeniile comunicațiilor și transportului care se vor răsfrânge asupra modului de conceptualizare a guvernării. În literatura de specialitate sunt identificate patru domenii/arii în care se văd cel mai bine aceste noi provocări legate de soluționarea problemelor în sfera publică:

- modalități alternative de furnizare a serviciilor;
- apariția temerilor legate de securitate;
- relații interguvernamentale; și
- descentralizare (*devolution*) și globalizare.

- O idee comună în toate aceste domenii preocupate de guvernanta este faptul că guvernanta se bazează pe o orientare către scopuri și presupune o intervenție deliberată în societate. Există 3 elemente comune guvernantei:

a. guvernanta implică relații între obiecte și subiecte care sunt adeseori dihotomice, precum guvernare și societate, public și privat, stat și piață. Abordările care există legate de guvernanta definesc aceste relații în moduri diferite.

b. dorința de a aduce o modificare în relația dintre obiect și subiect, de ex. dintre stat și piață, reprezintă o caracteristică a guvernantei

c. abordările cu privire la guvernanta insistă asupra contextului care este necesar pentru a obține schimbarea dorită; de obicei este vorba despre idei cu privire la ceea ce este necesar pentru o guvernanta eficientă.

- o dimensiune morală/normativă este comună multora dintre scrierile despre guvernanta. Se face referire la re-moralizarea modului de acțiune a actorilor internaționali (donori) precum și la monitorizarea acțiunii statelor; în acest context apare termenul de bună guvernare (*good governance*).

- Literatura din domeniul guvernantei nu reprezintă un simplu cadru abstract și/sau o critică a practicilor existente. Ea oferă oportunitatea de conceptualizare teoretică pornind de la exemple empirice, concrete, privind ce se poate face și ce ar trebui făcut pentru a îmbunătăți guvernarea în contexte diferite.

- Tabelul de mai jos redă diferența între guvern/guvernanta la nivelul a șase dimensiuni distincte.

Dimensiune	Guvern	Guvernare
Structură	Ierarhică, centralizată, birocratică, rigidă, la nivel de organizație, clar delimitată	Rețele, descentralizată, public-privat, multi-level/transnațional, granițe mai puțin bine delimitate/șterse
Soluționarea problemelor publice	Axată pe programe specifice, reguli și procese stricte pentru furnizarea serviciilor publice, răspunderea guvernului, furnizare directă și indirectă de servicii publice	O gamă largă de structuri folosite pentru a răspunde unor reguli și procese orientate/derivate de la nivelul comunității, răspundere dispersată, furnizare indirectă de servicii
Autoritate/putere	Puterea se găsește în birocrație, creată în mod constituțional sau pe cale legislativă, dominare, forță de constrângere, puterea ghidată de o abordare <i>comandă și control</i>	Puterea și autoritatea există în diferitele tranzacții/schimburi care au loc între diferite spații geografice, politice, teritoriale, naționale sau internaționale, puterea aparține celor care au cunoștințe, brokeri de cunoștințe, puterea ghidată de persuasiune, negociere, colaborare
Răspundere	Centralizată, ierarhică, reglementată, procedurală, bazată pe procese; evaluarea bazată pe rezultate dar la nivelul unui program, distincție clară public privat	Dispersată, orizontală, evaluarea ia în calcul rezultate pe termen lung la nivelul comunității, public-privat distincție mai puțin clară
Instrumente acțiune publică	Actor principal, selectarea instrumentului se bazează pe opțiunea cea mai bună raportată la un program	Actori multipli, selectarea instrumentului se bazează pe adecvarea intervenției la problemă, intervenții cu

	specific și este birocratică, activități de furnizare a unor servicii publice cu caracter tranzacțional	caracter transformațional
Competențe manageri publici	Supervizare, contact direct cu alegătorii/cetățenii, management ierarhic, focus intern pe îmbunătățirea abilităților în vederea furnizării directe de servicii, bugetare, eficiență	Facilitare, creare coaliții între rețele, focus extern pe dezvoltarea unor abilități care permit gestionarea actorilor din rețele complexe și facilitarea furnizării de servicii (activități complexe)

Buna guvernare (good governance)

- Termenul este folosit la început de organizațiile internaționale (OI) care acordau asistență financiară sau tehnică țărilor din lumea a treia – Banca Mondială, FMI, etc. OI au promovat de-a lungul timpului sub diferite forme condiționarea ajutorului financiar de performanța guvernului beneficiar. OI fac acest lucru pentru a se asigura că asistența primită este folosită în mod eficient. De ex., politica Băncii Mondiale a cunoscut două etape: condiționalitatea și respectiv selectivitatea. În prima fază, a condiționalității, țările care beneficiau de asistență, trebuiau să facă dovada îmbunătățirii anumitor aspecte implicate de guvernare. În cea de a doua etapă, asistența nu era acordată decât țărilor care îndeplineau deja anumite condiții, condiții care au fost sumarizate sub denumirea de bună guvernare.

- **Buna guvernare** este descrisă în acest context ca reprezentând un sistem de instituții și proceduri vizând luarea deciziilor în sfera publică care este asigurată transparența, reprezentativitatea, răspunderea decidenților și participarea publicului. În acest context și conceptul de decentralizare nu se mai referă numai la transferul de autoritate în interiorul guvernământului ci la partajarea puterii, autorității și a responsabilităților între toate instituțiile/entitățile care intră în sfera guvernării.

În general majoritatea definițiilor date bunei guvernări fac referire într-un fel sau altul la următoarele caracteristici:

- **Legitimitate.** Se referă la acceptarea de către cetățeni a autorității/actorilor aflați într-o poziție de putere; în plus presupune existența unui set recunoscut/legiferat de reguli, procese și proceduri.

- **Răspundere.** Termenul folosit în limba engleză este cel de *accountability*, care nu are un echivalent perfect în limba română. El este strâns legat de legitimitate – cei care dețin puterea sunt percepuți ca legitimi dacă răspund în fața cetățenilor. Această răspundere este asigurată prin crearea unor mecanisme vizând selectarea/demiterea celor care dețin poziții care implică exercitarea puterii și proceduri care asigură participarea, monitorizarea și oferirea de feed-back din partea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor publice precum și în ceea ce privește rezultatele acestui proces (ca și exemplu de proces de luare a deciziilor publice putem considera dezbaterile publice organizate cu ocazia înființării/constituirii unei zone metropolitane; în ceea ce privește monitorizarea rezultatelor unui proces de luare a deciziilor publice, putem avea construcția unui bloc de locuințe sociale al cărui impact în comunitate este apoi supus dezbaterii publice).
- **Eficacitatea managementului.** Această caracteristică este adeseori văzută ca o dimensiune tehnică a conceptului, care se referă la abilitatea structurilor birocratice de a transforma resursele publice în servicii și infrastructură care să corespundă unor nevoi și priorități determinate în mod transparent și cu participarea publicului.
- **Disponibilitatea/accesibilitatea informațiilor.** Fluxurile informaționale sunt cele care permit interacțiunea guvernământ-societate și permit acestora din urmă să judece/evalueze eficacitatea celor aflați la putere precum și a structurilor birocratice care implementează deciziile politice. Posibilitatea cetățenilor de a participa la procesul decizional și de a-i „trage” la răspundere pe decidenți depinde de disponibilitatea/accesibilitatea informațiilor despre legi, proceduri și rezultate.

- Definiția dată bunei guvernări depinde mult și de specificul organizației la care ne referim. De ex., Banca Mondială a încercat să insiste mai mult pe dimensiunea economică a bunei guvernări, în încercarea de a-și păstra caracterul de organizație apolitică (este discutabil în ce măsură au reușit). În tabelul de mai jos se regăsesc câteva definiții date

Organizații internaționale		
Organizație	Guvernare	Buna guvernare
Banca Mondială (fără an)	Procesul și instituțiile prin intermediul cărora se iau deciziile și se exercită autoritatea (p. 3)	Incluziune și răspundere în trei mari domenii: selectarea, răspunderea și schimbarea autorităților publice (consultarea cetățenilor, răspunderea celor aleși, stabilitate și lipsa violenței); eficiența instituțiilor, a reglementărilor și a managementului resurselor (cadru legislativ, eficiența guvernului); respect pentru instituții, legi și interacțiune între actorii importanți ai societății civile, mediului de afaceri și politic (controlul corupției și stat de drept) (pp. 3-7).
UNDP (1997)	Exercitarea autorității economice, politice și administrative în vederea gestionării tuturor afacerilor publice dintr-o țară, indiferent de nivelul la care au loc. Include mecanismele, procesele și instituțiile prin intermediul cărora cetățenii și alte grupuri își exprimă interesele și își exercită drepturile legale, își îndeplinesc obligațiile și își rezolvă neînțelegerile/conflictele (p. 12).	Buna guvernare se caracterizează ca fiind participatorie, transparentă, responsabilă, eficace și echitabilă; promovează statul de drept și garantează că prioritățile politice, sociale și economice se bazează pe un consens larg la nivelul societății și că vocea celor săraci și vulnerabili este luată în considerare în cadrul procesului de decizie vizând alocarea resurselor esențiale pentru dezvoltare (p. 12).
IMF (2005)	Guvernarea, într-o abordare limitată la aspectele economice, presupune două mari dimensiuni: îmbunătățirea managementului resurselor publice și încurajarea	Buna guvernare are menirea de a garanta statul de drept, de a îmbunătăți eficiența și răspunderea sectorului public și de a rezolva problemele legate de corupție (p. 1).

	dezvoltării și menținerii unui mediu economic și a unui cadru legal stabil și transparent în vederea acordării unui sprijin real activităților economice din sectorul privat (p. 4)	
OECD (1995; 2001)	Conceptul de guvernare se referă la utilizarea autorității politice și la exercitarea controlului într-o societate prin raportare la managementul resurselor sale în vederea dezvoltării economice și sociale. Această definiție generală surprinde rolul autorităților publice în crearea unui mediu în care operatorii economici pot funcționa, în determinarea modului de distribuire a beneficiilor precum și în stabilirea relației dintre cei care guvernează și cei guvernați.	Buna guvernare are opt caracteristici cheie – este participatorie, orientată spre obținerea consensului, transparentă, implică răspundere, eficientă și eficace, echitabilă și inclusivă, urmărind respectarea statului de drept și a legilor. Încearcă să se asigure că corupția este minimizată și că părerile minorităților și a celor mai vulnerabili din societate sunt luate în considerare în cadrul procesului decizional.

Guvernare/guvernanta multi-level (pe mai multe niveluri)

- Guvernanta multi-level (GML) a descris inițial un sistem de negocieri permanente între guverne/autorități publice de la diferite niveluri – supranațional, național, regional și local care era specific pentru politica UE în domeniul dezvoltării regionale/fondurilor structurale. În prezent termenul a căpătat o acoperire mai largă.
- GML face parte dintre abordările/încercările recente de a înțelege UE, deși rădăcinile acestui concept trebuie căutate în scrierile/teoriile neofuncionaliste ale lui Ernst De Haas și Leon Linbreg.
- GML sugerează că în prezent o nouă formă de luare a deciziilor/dezvoltare a politicilor publice are loc în UE. Potrivit acestei perspective, guvernele centrale își păstrează importanța

în procesul de luare a deciziilor dar ele nu mai au monopolul asupra acestui proces. Responsabilitatea în procesul de luare a deciziilor este acum partajată între o varietate de actori de la nivel european, național și subnațional. Imaginea de ansamblu e cea a unei entități formate din sfere/arene multiple, interdependente, între care are loc o competiție politică. În această viziune instituțiile europene (Comisia și Parlamentul European) sunt actori influenți și independenți în procesul de luare a deciziilor. De asemenea actorii subnaționali sunt afectați de deciziile de la nivelul UE și prin urmare se mobilizează să poată participa la procesul de luare a deciziilor de la nivel comunitar. Un exemplu elocvent în acest sens este cel al oficiilor de lobby (regionale) deschise la Bruxelles. Astfel, actorii subnaționali pot deveni pentru politicile europene tot atât de importanți ca și statele naționale sau instituțiile europene.

- Fiecare actor/nivel deține resurse importante precum informații, putere politică, expertiză și prestigiu și sunt toți angrenați într-un proces de negociere. Actorii subnaționali nu au doar o relație mediată cu nivelul european, prin intermediul guvernelor centrale, ci au și alte canale de acțiune la dispoziție.

- Este extrem de important de reținut că perspectiva GML nu aduce în discuție înlocuirea nivelului central cu alți actori ci doar multiplicarea celor care pot interveni efectiv în luarea deciziilor. De asemenea trebuie spus că anumiți actori sub-naționali precum landurile germane sunt mai puternici decât alții – acest lucru deoarece se bucură de putere financiară și fiscală mai mare pe plan intern. De asemenea, perspectiva GML are mai mare relevanță în anumite domenii decât în altele. Se arată că negocierile între actorii supranaționali, naționali și sub-statali sunt mai importante în ceea ce privește fondurile structurale, și în cadrul acestui domeniu, la nivel de implementare, decât în ceea ce privește revizuirea tratatelor.

- ATENȚIE. Există și alte perspective/paradigme care încearcă să explice funcționarea UE. **Interguvernamentalismul** presupune că guvernele centrale sunt cei mai importanți actori în cadrul UE și că deciziile se iau prin negocieri între state/guverne. În acest context, instituțiile europene au o relevanță limitată. Ele nu pot să fie lideri în ceea ce privește procesul decizional și rolul lor e de a facilita negocierea între state reducând costurile tranzacționale. Actorii sub-naționali au de asemenea un rol limitat; influența pe care o exercită în procesul decizional la nivel UE se realizează indirect, prin intermediul guvernelor naționale – acestea au capacitatea de a restrânge și controla participarea nivelului sub-național.

Interguvernamentalism (abordare centrată pe stat)

- direcția generală în procesul de luare a deciziilor este în linie cu controlul statului.
- decidenții naționali răspund la presiuni politice care își au originea în statele naționale.
- există o separare clară între politica internă și cea internațională.

- structura instituțională unică a UE este acceptabilă în măsura în care întărește mai degrabă decât slăbește controlul statelor asupra afacerilor publice interne, permițându-le să atingă scopuri care altfel nu ar fi posibile.

Guvernantă multi-level

- integrarea europeană a diminuat prerogativele statelor.
- statele nu mai dețin monopolul în ceea ce privește luarea deciziilor de la nivel comunitar și nici în ceea ce privește agregarea intereselor naționale.
- competențele în ceea ce privește luarea deciziilor sunt partajate între diferiți actori de la diferite niveluri și nu sunt monopolizate de funcționari publici. Instituțiile supra-naționale au rol independent în formularea politicilor publice și rolul lor trebuie avut în vedere atunci când dorim să explicăm procesul decizional de la nivelul UE.
- deciziile colective la care ajung statele implică o pierdere semnificativă a controlului din partea funcționarilor publici/birocrațiilor naționali.
- statele nu mai dețin monopolul în ceea ce privește interfața/legătura dintre actorii naționali și europeni: actorii sub-naționali operează în sfera internă și internațională, creând în acest proces asociații transnaționale.

Întrebări

- De ce ar permite statele ca anumite competențe să fie transferate/plasate în sfera unor instituții supra-naționale?
- De ce ar permite statele ca propria suveranitate să le fie slăbită?
- De ce tolerează statele procesul de integrare europeană dacă le amenință controlul politic și intern?

Posibile aspecte care să ghideze răspunsurile – beneficiile politice pot fi mai mari decât costurile asociate cu pierderea controlului politic; mutarea responsabilității pentru decizii nepopulare înspre nivelul trans-național; cei care doresc să fie realeși ar putea să beneficieze

de întărirea unui anumit domeniu (agricultura) ca rezultat al integrării și nu prin întărirea controlului pe plan intern.

Evoluția conceptului de descentralizare (sintetic)

Până la începutul anilor 1990 putem vorbi de cel puțin trei etape privind descentralizarea.

a. Anii 1970 și 1980 au fost marcați de un proces accentuat de deconcentrare a structurilor ierarhice și a birocrățiilor, guvernele încercând să își eficientizeze serviciile publice și să crească gradul de acoperire prin transferarea de responsabilități către nivelurile sub-naționale. Pe lângă factori interni, naționali, apar acum și modificări de optică la nivelul donatorilor internaționali care consideră descentralizarea o modalitate importantă de a atinge obiective în politica de asistență financiară a statelor din lumea a treia care vizau atingerea nevoilor umane de bază, echitate și justiție socială, dezvoltare bazată pe potențialul local și urmând filosofia „ajută-te singur”. Până la sfârșitul anilor 1980 guvernele implementaseră trei mari strategii de descentralizare.

- **Deconcentrare.** Transferarea responsabilităților administrative de la nivelul ministerelor la nivel regional și/sau local prin crearea unor oficii locale ale ministerelor-departamentelor de la nivel central dublată și de acordarea unei oarecare autonomii/autorități în luarea deciziilor personalului de la nivel regional/local.
- **Descentralizare** (*devolution*). Această strategie a vizat întărirea guvernământului local prin conferirea de autoritate, responsabilități și resurse în vederea furnizării de servicii și infrastructură, protejarea ordinii și a sănătății publice, precum și pentru formularea și implementarea unor politici locale.
- **Delegare.** Prin intermediul delegării guvernele naționale au transferat responsabilitatea managerială pentru anumite funcții unor agenții/organizații semi-autonome sau unor organizații parastatale, unor agenții regionale de planificare sau unor autorități publice cu scop unic.

b. A doua etapă, începând cu mijlocul anilor 1980 a dus la extinderea conceptului astfel încât să includă partajarea puterii politice, democratizare, liberalizarea pieții și creșterea rolului sectorului public în procesul de luare a deciziilor. Continuă în această perioadă procesul de slăbire a economiilor planificate centralizat în paralel cu extinderea fenomenului de globalizare. În anii 1980 și începutul anilor 1990 are loc prăbușirea regimurilor totalitare în America Latină și în Europa Centrală și de Est. Guvernele se concentrează asupra întăririi

sectorului privat, privatizarea întreprinderilor de stat, redimensionarea structurilor birocratice de la nivel central și întărirea guvernământului local. Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială au cerut descentralizarea ca pe o măsură vizând ajustările structurale necesare pentru restaurarea piețelor, crearea și întărirea democrației și promovarea bunei guvernări. Apar în această perioadă și presiuni vizând descentralizarea din partea unor grupuri etnice, religioase, politice etc – în Africa cereri de descentralizare au venit de la minoritățile tribale și grupuri etnice periferice. Ele se regăsesc însă și în Europa de Vest și Canada – Belgia, Scoția, Țările Baltice, Quebec etc.

c. A treia etapă coincide cu anii 1990 și cu apariția conceptului de Noul Management Public (*New Public Management*) care aduce în discuție rolul sectorului public. Potrivit „părinților” acestei mișcări, David Osborn și Ted Gaebler, guvernământul central și local trebuie să fie inovativ, orientat înspre piață, descentralizat și axat pe oferirea de servicii de cea mai bună calitate cetățenilor-clienți. Din această perspectivă guvernele erau mai potrivite pentru a „cârmi decât pentru a vâsli efectiv”; pentru a superviza furnizarea serviciilor și nu pentru livrarea lor în mod direct. Apare acum o a patra strategie de descentralizare și anume privatizarea care presupunea transferarea de către guvernământ a responsabilității de a produce și furniza bunuri și servicii spre firme private sau organizații aparținând sectorului non-profit.

d. Începând cu noul mileniu se poate vorbi despre o a patra etapă, chiar dacă ea este mai puțin clar conturată, care este marcată de accentuarea fenomenului de globalizare. Aceasta poate fi descris ca deconcentrarea activității economice între și în interiorul țărilor. Acest fenomen duce la apariția unor presiuni asupra guvernelor naționale de a crește capacitatea administrativă și fiscală a nivelurilor regionale și locale în vederea facilitării accesului indivizilor și a firmelor la economia globală și a beneficiilor derivate de aici.

În contextul în care globalizarea este asociată de multe ori cu ștergerea sau depășirea granițelor, importanța nivelului local și a strategiilor guvernului central de întărire a nivelului local trebuie accentuată. Clusterelor industriale globale și activitățile manufacturiere se localizează în acele zone – regiuni, orașe unde există infrastructura necesară, o anumită calitate a vieții precum și servicii publice de calitate. S-a constatat că de obicei astfel de zone au rețele dense formate din interacțiunea guvernământului central și local, sectorul privat și organizații ale societății civile. Este tot mai des folosit termenul de avantaj competitiv la nivel local sau bunuri (tangibile precum infrastructura rutieră sau intangibile precum o forță de muncă educată) legate de locație.

Dimensiuni ale descentralizării de-a lungul unui continuum.

Figura de mai jos ilustrează la nivelul celor trei dimensiuni că descentralizarea trebuie privită ca un proces dinamic, care poate evolua în ceea ce privește intensitatea și modul de combinare al strategiilor de descentralizare și a instrumentelor folosite.

	Responsabilități	Acces la resurse	Răspundere	
Descentralizare	- Servicii urbane minime; - Acte de stare civilă și cadastru;	- Taxe foarte scăzute stabilite de guvernul central – permise, licențe; - Nivel scăzut al transferurilor central-local;	- Oficiali selectați de guvernul central; - Salarii stabilite și plătite de guvernul central; - Răspund în fața guvernului central;	Descentralizare
	- Servicii urbane de bază, fără a include însă majoritatea serviciilor sociale (educație, șomaj, sănătate);	- Dependență față de transferurile de la bugetul central și taxe de utilizator stabilite de guvernul central;	- Oficiali selectați la nivel local; - Salarii stabilite și plătite la nivel local; Răspund în fața electoratului de la nivel local;	
	- Spectru larg de servicii urbane și servicii sociale;	- Autoritatea de a-și stabili taxe și impozite; - Transferuri interguvernamentale; - Posibilitatea de a contracta credite;		

UNITATEA 2: Regimuri de organizare a administrației publice din perspectiva relației centru-periferie

O primă distincție care trebuie avută în vedere se referă la organizarea puterii politice versus organizarea puterii administrative. Sub aspectul organizării politice a puterii, doctrina de drept public operează cu trei mari concepte (Deleanu, 1998):

Statul unitar:

- Constituie o singura formațiune statală;
- Are un regim constituțional unic;
- Își constituie un singur rând de organe de vârf (legiuitoare, administrative, judecătorești);

Statul federal:

- Constituit din două sau mai multe state membre - federate - care, în limitele și condițiile precizate prin constituția federației, transferându-și o parte dintre atribuțiile lor suverane în favoarea statului compus, dau astfel naștere unui nou stat, distinct de statele care îl alcătuiesc.

Asociații de state (confederația) și ierarhii de state:

- Sunt forme agregative asemănătoare federațiilor;
- Se deosebesc totuși de acestea prin faptul că nu dau naștere unui stat nou;

În prezent, odată cu modificarea constituțiilor unor state precum Spania, apare o nouă categorie de state și anume statele regionale, care se poziționează în clasificarea de mai sus între statele unitare și cele federale. În cazul statelor regionale, descentralizarea a jucat un rol important în tranziția spre o structură de tip federal.

Din punct de vedere administrativ, se poate vorbi de mai multe regimuri juridice, determinate de relațiile existente între centru (puterea centrală) și teritoriu (puterile locale). Acestea sunt:

- **Centralizarea administrativă;**
- **Deconcentrarea administrativă;**
- **Descentralizarea administrativă (autonomie locală);**

Aceste concepte se folosesc pentru a descrie relațiile care se stabilesc între centrul și periferia sistemului administrativ în cadrul statului unitar sau al statelor federate care compun statul federal. În nici un caz ele nu descriu relațiile care există între statele federate și statul federal (în acest caz este vorba despre organizarea puterii politice și nu a celei administrative).

Vom detalia în continuare cele trei regimuri care se referă la organizarea puterii administrative

1) Centralizarea administrativă

Una din definițiile cele mai des întâlnite ale acestui concept descrie centralizarea ca fiind “organizarea și funcționarea unui sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea atribuțiilor administrative este efectuată numai de organele statului” (Alexandru, 1999; Nicola, 2003).

Caracteristici:

- Autoritatea și puterea de decizie se află în mâna guvernului central și a reprezentanților săi;
- Nu există sau există foarte puține organe alese;
- Sfera atribuțiilor care revine organelor locale este foarte restrânsă;
- Între organele centrale și cele locale există raporturi de subordonare;

Este foarte important de reținut că într-un regim de centralizare administrativă, unitățile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică și rămân în strictă dependență față de puterea centrală, mărginindu-se să îi execute instrucțiunile. Nu se recunoaște de asemenea colectivităților locale dreptul de a se administra (autonomia locală) (Petrescu, 2004).

Acest sistem a cunoscut o importantă evoluție de-a lungul timpului:

- A fost promovat de doctrinele etatiste care au cunoscut o largă răspândire mai ales în cea de a doua jumătate a sec. al XIX-lea, impunându-se în țări ca Franța, Germania, Rusia. Exemple de astfel de doctrine etatiste sunt: socialismul de stat (Schumacher, Germania), doctrina solidaristă (Leon Burgeois), doctrinele socialiste și comuniste de după cel de al doilea război mondial. Aceste doctrine au avut ca element comun teza potrivit căreia activitatea izolată a unui individ este inferioară activității sofisticate și coordonate a mai multora, combătând astfel doctrina individualistă (numită și liberală).
- După cel de al doilea război mondial - în statele Europei Centrale și de Est- au fost instaurate regimuri comuniste, care au cunoscut experiența unor sisteme administrative supercentralizate, în care toate autoritățile administrative erau supuse ierarhic statului-partid. În cazul fostelor țări comuniste centralizarea administrativă a fost legitimată și de ideologia partidului unic care era singura putere conducătoare. Se pot vedea cel mai bine implicațiile pe care alegerea unui anumit tip de sistem administrativ le are asupra diferitelor aspecte ale vieții sociale (de ex. economia) (Nicola, 2003).

Majoritatea autorilor sunt de acord că centralizarea administrativă aduce după sine o multitudine de dezavantaj. Dintre acestea menționăm (Petrescu, 2004):

- interesele locale nu pot fi satisfăcute în mod corespunzător deoarece puterea centrală nu are posibilități și timp suficient pentru a cunoaște în mod real problemele locale, mai ales dacă ele diferă de la o zonă la alta;
- autoritățile administrației publice centrale sunt supraincărcate cu problemele administrației locale, ceea ce duce la tergiversări în soluționarea acestora și acordarea unui timp insuficient chestiunilor majore ce privesc conducerea administrației publice pe plan central;
- cetățenii nu participă la administrația publică, ceea ce face ca interesul lor pentru problemele locale să fie sensibil diminuat;

Evident, acest mod de organizare are și avantaje, dar acestea sunt mult limitate în opoziție cu dezavantajele. Menționăm dintre avantaje (Petrescu, 2004):

- exercitarea controlului de către mai multe grade ierarhice poate constitui o garanție pentru apărarea intereselor cetățenilor;
- serviciile publice naționale organizate pe baza principiului centralizării pot fi girate în condiții mai bune;

2) Deconcentrarea administrativă

Aceasta reprezintă o variantă a sistemului de centralizare administrativă; ea este superioară centralizării sub aspectul eficacității activității administrației. Cele mai importante caracteristici care descriu acest regim de organizare administrativă sunt (Petrescu, 2004):

- se mențin caracteristicile centralizării administrative cu o excepție: în teritoriu nu mai există simplii agenți ai centrului ci autorități administrative propriu-zise, care dispun de competențe proprii;
- aceste structuri sunt numite și revocate de centru, față de care sunt subordonate și răspunzătoare;
- autoritățile deconcentrate pot adapta la specificul local măsurile și ordinele transmise de la centru;

Deconcentrarea poate îmbrăca două forme (Nicola, 2003):

- pe verticală: sporesc competențele serviciilor exterioare ale ministerelor și/sau a celorlalte organe ale administrației centrale;
- pe orizontală: se amplifică competențele conducătorului serviciilor deconcentrate dintr-o circumscripție administrativă cum ar fi de ex. prefectul.

3) Descentralizarea administrativă

Acest concept reprezintă transmiterea sau transferul unei părți însemnate din atribuțiile, competențele și responsabilitățile guvernului și celorlalte organe ale administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale. Câteva dintre caracteristicile de bază includ (Petrescu, 2004):

- Statul încetează a mai fi singura colectivitate teritorială recunoscută și unica persoană juridică de drept public;
- Colectivitățile teritoriale locale au personalitate juridică și interese publice proprii, distincte de cele ale statului;
- Colectivitățile locale dispun de autorități administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice locale precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare;

- Autoritățile reprezentative de la nivelul colectivităților locale sunt alese prin vot universal; așadar puterea și legitimitatea acestora nu vine de la centru ci de la corpul electoral care le-a ales;
- Controlul ierarhic exercitat de puterea centrală dispare; există doar o tutelă administrativă care presupune existența unui control de legalitate de către instanțele judecătorești;

Trebuie menționat că descentralizarea administrativă nu este o „invenție” a ultimelor decenii, deși ea cunoaște în prezent o dezvoltare accentuată. Revoluția franceză din 1789 și cele care i-au urmat în sec. XIX au deschis calea trecerii de la centralizare la descentralizare administrativă a statelor europene. În România principiul descentralizării este anterior anului 1989; el se regăsește în organizarea administrației publice locale – într-o formă incipientă, încă începând cu Regulamentele Organice. Astfel, în Regulamentele Organice era consacrat dreptul orașenilor de a-și chivernisi interesele lor, prin sfaturi orașenești, alese de ei înșiși. Au urmat atât constituții cât și legi organice care au consacrat organizarea administrației publice locale pe baza principiilor descentralizării și autonomiei locale (Nicola, 2003).

Descentralizarea are importante avantaje. Dintre acestea menționăm (Nicola, 2003):

- Soluționarea mai rapidă, în funcție de specificul și resursele locale, a problemelor din fiecare unitate administrativ-teritorială;
- Resursele materiale, umane, și financiare pot fi utilizate cu mai mare eficiență și ghidate spre a răspunde unor nevoi prioritare, pe care autoritățile locale le cunosc mai bine decât autoritățile centrale;
- Serviciile publice locale sunt organizate, coordonate și conduse de autoritățile locale în concordanță cu nevoile locale;
- Operativitatea deciziei care nu mai necesită aprobări de la centru;
- Aleșii răspund în mod direct în fața corpului electoral;
- Permite promovarea managementului participativ în gestionarea intereselor fiecărei colectivități locale;

Există și dezavantaje însă acestea sunt minore în comparație cu avantajele (Petrescu, 2004):

- Descentralizarea poate diminua forța puterii centrale și poate să stânjenească acțiunea ei;
- Interesele locale au uneori un caracter mult mai îngust decât interesele generale ale țării.

Aceste modalități de organizare a administrației publice trebuie înțelese sub forma unui continuum; centralizarea și descentralizarea pot cunoaște diferite grade. Descentralizarea și deconcentrarea nu sunt modalități de organizare a administrației publice care se exclud reciproc. Aceste două forme “conviețuiesc” în numeroase sisteme administrative moderne democratice; această îmbinare se regăsește și în România. În țara noastră, pe lângă autoritățile alese ale administrației publice locale, exist în unitățile administrativ-teritoriale și servicii sau instituții deconcentrate. Ele sunt reprezentate de serviciilor exterioare ale ministerelor și/sau a celorlalte organe ale administrației publice centrale. Exemple de servicii deconcentrate: Inspectoratul Școlar Județean, Inspectoratul de Stat în Construcții, etc.

Un concept care apare în strânsă legătură cu descentralizarea este autonomia locală. Există chiar unii autori care consideră cele două concepte ca fiind sinonime. Un regim descentralizat implică dreptul comunităților locale de a se autogestiona, deci autonomia locală. Vom detalia în continuare acest concept, întâi la nivel european și apoi în România.

Procesul de descentralizare în Romania

În mod tradițional în România putem spune că avem un sistem administrativ centralizat, influențat de modelul francez. Această opțiune pentru tradiția napoleoniană a dus la crearea unui model unitar centralizat, care a fost accentuat în perioada pre-comunistă dar mai ales în timpul regimului comunist.

Înainte de 1990, regimul comunist a operat numeroase modificări ale organizării teritoriului, fără a descentraliza însă competențe importante către nivelul regional sau local. Întreaga putere de decizie și resursele financiare au fost păstrate la nivel central.

Între 1950 și 1968, 28, 18 și apoi 16 regiuni au fost create după modelul sovietic. În cadrul acestui tip de organizare administrativă, minoritatea maghiară din România s-a bucurat de o anumită autonomie. Ea a fost eliminată însă odată cu reforma administrativ-teritorială din 1968 – au fost create județele, scopul reformei fiind de a omogeniza teritoriul național. Județul a supraviețuit ca unitate administrativ-teritorială și după revoluție, existând în prezent 41 de județe. Alături de județe, avem ca unități admin-terit în România orașele și comunele (nu și regiunile). Diviziunea responsabilităților între nivelul județean și cel local se bazează pe principiul subsidiarității. Municipalityțile sunt responsabile pentru serviciile publice locale de bază (transport public, dezvoltare urbană, ordine și siguranță publică, educație etc.) în timp ce autoritățile județene au un rol de coordonare. Mai ales în mediul rural însă, această demarcație a competențelor nu este întotdeauna clară.

Câteva cifre pot oferi o imagine mai bună cu privire la procesul de descentralizare – amploarea acestuia în România. În 2010 cheltuielile nivelului administrativ local reprezentau

9% din PIB și respectiv 24% din totalul cheltuielilor guvernamentale. Taxele locale reprezintă în prezent aprox. 80% din totalul veniturilor autorităților administrative locale (educație – 31%, dezvoltare economică 22%, locuire 13% și protecție socială 13%).

După 1989, au existat mai multe etape a procesului de descentralizare.

1990-1996 – cu excepția introducerii în noua Constituție a principiului descentralizării și a autonomiei locale precum și a adoptării unor legi cheie pentru administrația locală (legea administrației publice locale, legea finanțelor publice locale), descentralizarea a avut o evoluție lentă. Nu a exista o demarcație clară a competențelor între nivelul municipal și cel județean, existând frecvente suprapuneri.

1998 – în contextul procesului de aderare la UE este publicată o Carte Verde a Politicii Regionale – divizarea teritoriului țării în 8 regiuni de dezvoltare economică, fără ca acestea să fie unități administrativ-teritoriale. Nu aveau niciun fel de putere politică sau financiară, rolul lor fiind limitat la gestionarea instrumentelor de pre-aderare.

2000-2008 – o mai mare atenție este acordată procesului de reformă a administrației publice în contextul negocierii aderării la UE. A avut loc o revizuire a principiilor care implicau autonomia locală, instituția prefectului a fost reorganizată/depolitizată și au fost făcuți primii pași în direcția descentralizării financiare. Legea cadru a descentralizării a fost de asemenea adoptată în 2006. Ea va fi descrisă în detaliu puțin mai târziu în cadrul acestui material. Tot în anul 2008 are loc procesul de descentralizare a sistemului sanitar și transferul unor entități din domeniul educațional către nivelul local precum și crearea poliției locale.

2012-2013 – au loc numeroase discuții privind continuarea procesului de descentralizare (în special către nivelul județean) precum și propuneri de regionalizare. În ceea ce privește descentralizarea se propunea transferul de competențe și patrimoniu într-un set larg de domenii – agricultură, dezvoltare rurală, energie și schimbări climatice, tineret etc. Acest proiect a fost declarat neconstituțional de Curtea Constituțională.

Post 2013 – nu a mai existat nicio discuție semnificativă legată de acest subiect. De asemenea lipsește orice dezbateră legată de reorganizarea modelului regional. Se observă totuși o deplasare a sferei de interes spre nivelul metropolitan – rolul orașelor și al zonelor metropolitane este abordat atât în contextul procesului de dezvoltare economică locală cât și în legătură cu cooperarea între diferite UAT-uri deja existente.

Autonomia locală în context european

Există în prezent 2 tendințe conturate în acest domeniu (Popa, 1999):

- Preocuparea statelor de a integra autonomia locală în contextul mai general al principiilor democratice, al participării comunităților locale la afirmarea propriilor interese;
- Conturarea conceptului de autonomie locală, după deceniul șase al secolului XX, culminând cu adoptarea Cartei europene a autonomiei locale la Strasbourg, în anul 1985;

Reglementarea autonomiei locale la nivel constituțional (Popa, 1999):

- Trebuie făcută o distincție între țările care au constituții adoptate înainte de anii 1960 și statele care au adoptat constituții ulterior acestui moment;
- Constituții precum cele ale Regatului Belgiei, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, nu utilizează expres termenul de autonomie locală;
- Constituțiile adoptate mai recent cum sunt cele ale Regatului Spaniei, Republicii Grecia, Republicii Portugalia, au consacrat în mod expres această terminologie;
- Există și țări care nu utilizează în mod expres o atare terminologie dar care dispun de o legislație internă ce conține conceptul de autonomie locală – Franța;

La nivel european, un important document care face referire la conceptul de autonomie locală este Carta europeană care reprezintă:

- un document politic și juridic deopotrivă;
- o sursă de inspirație pentru legislația internă (există autori care consideră că legiuitorul român din 1991 s-a inspirat din această Cartă în reglementarea principiului autonomiei locale în Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale;
- art 3. al Cartei definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivități locale să reglementeze și să administreze, în cadrul legii, pe propria lor răspundere și în profitul populației respective, o parte importantă a treburilor publice. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin sufragiu liber, secret, egal, direct, și universal, care pot dispune de organe executive responsabile față de ei. Această dispoziție nu prejudiciază recurgerea adunărilor cetățenești la referendum sau la orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde ea este permisă de lege.

Autonomia locală în România

Câteva prevederi legale majore care fac referire la acest concept:

Constituția României, art.120: Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. A se compara cu art. 119 din Constituția din 1991 care prevedea: Administrația

publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice. Care este diferența?

Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (cu toate modificările ulterioare):

art. 2. (1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

art. 3. (1) Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

(4) Prin colectivitate locală se înțelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială.

art. 4. (1) Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.

(2) Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz.

Este important de reținut că autonomia locală presupune că între diferitele paliere ale administrației publice locale precum și între administrația publică locală și cea centrală nu există raporturi de subordonare. Există câteva prevederi în legea 215/2001 (cu modificările ulterioare) care atestă acest fapt:

art. 6. (1) Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

(2) În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

art 7. (3) Autoritățile administrației publice centrale nu pot stabili sau impune nici un fel de responsabilități autorităților administrației publice locale în procesul de descentralizare a unor servicii publice ori al creării de noi servicii publice, fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivelor responsabilități.

Autonomia locală presupune 3 dimensiuni majore (Popa, 1999):

- Organizatorică: alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot din respectiva unitate administrativ-teritorială; posibilitatea

recunoscută consiliilor locale de a adopta statutul localității, organigramele și numărul de personal.

- Funcțională: competența consiliilor locale și a primărilor în rezolvarea problemelor de interes local, fără intervenția altor autorități - plenitudinea de competență în soluționarea afacerilor publice de interes local.
- Gestionară: autonomia locală, prin conținutul său, depășește sfera de cuprindere a noțiunii de gestionare a patrimoniului localității; autoritățile de la nivel local trebuie să promoveze interesele comunităților pe care le reprezintă.

UNITATEA 2: Descentralizarea administrativă – definiții și evoluție

Descentralizarea administrativă se regăsește în practică sub 2 forme. Deși se pot folosi și alți termeni, mai ales în literatura din alte țări (de ex. pentru descentralizarea pe servicii se mai folosește conceptul de descentralizare funcțională), aceste două modalități de descentralizare sunt practic folosite pe scară largă.

Descentralizarea teritorială (definiție): unităților administrativ-teritoriale li se conferă personalitate juridică, organe reprezentative alese și un patrimoniu propriu care le permite să se organizeze, să funcționeze și să se gestioneze ele singure, în mod independent. Această modalitate de realizare a descentralizării se suprapune aproape peste conceptul de autonomie locală.

Descentralizarea pe servicii (definiție): Serviciul public este scos din competența centrală sau locală și i se conferă personalitate juridică, organe proprii și un patrimoniu propriu.

Definiții de tip non-jurid – o pluralitate de perspective

În cadrul unității 1 am prezentat o definiție generală, de tip juridic, a descentralizării. În cadrul literaturii de științe politice sau dezvoltare comunitară există și definiții mai largi, care utilizează termeni mai puțin preciși dar care sunt valoroase deoarece largesc sfera conceptului și aduc în discuție problemele concrete care pot să apară în faza de implementare a reformelor subsumate descentralizării.

O accepțiune mai largă a termenului de descentralizare înglobează și alte concepte precum: guvernare locală, democratizare, modalități alternative de furnizare a serviciilor publice, privatizare, guvernare eficientă, etc. Accentul e pus în cadrul acestor abordări pe descentralizare ca un mijloc de atingere a obiectivelor menționate mai sus. Trebuie însă spus că aceste abordări pot, din punct de vedere terminologic, să vină în contradicție cu abordările

de tip legal. Vom face referire la această situație în măsura în care ea va apărea în cadrul materialului discutat în cadrul acestui modul.

Vom prezenta în continuare patru definiții ale descentralizării care se încadrează în abordarea descrisă mai sus (Joint UNDP-Guvernul Germaniei).

a. Într-o primă accepțiune, descentralizarea se referă la restructurarea sau reorganizarea autorității astfel încât să se ajungă la un sistem de co-responsabilitate între instituții ale administrației publice de la nivel central, regional și local pe baza principiului subsidiarității, crescând astfel atât calitatea și eficiența sistemului de guvernământ în întregul său cât și autoritatea și capacitatea nivelurilor sub-naționale. Descentralizarea poate de asemenea să contribuie la elemente cheie care țin de o bună guvernare – cum ar fi creșterea oportunităților cetățenilor de a participa în luarea deciziilor economice, sociale și politice, dezvoltarea abilităților oamenilor de a acționa, transparență și responsabilitate crescută din partea instituțiilor statului.

b. În continuarea definiției precedente, o altă abordare ne spune că descentralizarea nu trebuie văzută ca un scop în sine ci ca un mijloc de a crea un guvernământ local mai transparent, eficace și care răspunde la nevoile cetățenilor și de a crea sisteme de luare a deciziei la nivel local de către reprezentanți aleși. Atunci când se permite entităților locale și regionale să își administreze propriile interese și se facilitează o relație mai apropiată între autoritățile centrale și locale, înseamnă că sistemele de guvernământ local permit ca nevoile și prioritățile oamenilor să fie cunoscute și fac ca intervențiile guvernamentale să răspundă unor nevoi sociale variate. Lărgind din ce în ce mai mult sfera conceptului de descentralizare, se consideră că implementarea unor strategii care vizează dezvoltarea umană durabilă necesită procese descentralizate, locale și participative prin care se identifică și se soluționează obiective prioritare în domeniile reducerii sărăciei, crearea de locuri de muncă, egalitate între sexe și protecția mediului înconjurător.

c. O a treia definiție se axează pe beneficiile asociate cu procesul de descentralizare. Astfel, ea stimulează apariția de inovații în ceea ce privește politicile și programele publice în primul rând pentru că descentralizarea reprezintă ea însăși o practică inovatoare în structurarea guvernământului. În cel de al doilea rând ea încurajează inovația prin aceea că “forțează” administrația locală să își asume responsabilități noi și cu o arie de cuprindere mai mare în procesul de furnizare de servicii publice locale. Se preconizează că asumarea de noi responsabilități ca urmare a descentralizării presupune de multe ori îmbunătățirea tehnicilor și practicilor în domeniile planificării, bugetării și managementului; adoptarea de noi

instrumente; dezvoltarea și pregătirea resursei umane care este necesară pentru furnizarea programelor/activităților descentralizate.

d. Ultima definiție analizată aici face referire la entitățile geografice și politico-administrative care sunt principalii actori în cadrul procesului de descentralizare și reformă administrativă. Din această perspectivă, se consideră că descentralizarea este un fenomen complex care implică numeroase entități geografice, actori societali și sectoare sociale. Entitățile geografice includ nivelurile internațional, național, subnațional și local.

Actorii societali includ sectorul public, sectorul privat și societatea civilă. Sectoarele sociale includ domenii precum politic, social, cultural și mediul înconjurător. În conceperea politicilor de descentralizare este esențial să se utilizeze o abordare sistemică – să se includă toate aceste domenii care uneori se suprapun dar în același timp să se ia în considerare specificul fiecăruia și cum el influențează descentralizarea. Dacă luăm în considerare toate aceste dimensiuni și actori implicați în descentralizare, atunci ea poate fi definită ca reprezentând un mix de funcții și relații politice, administrative și fiscale. Toate acestea trebuie incluse în elaborarea unui sistem descentralizat.

Definițiile de mai sus ne permit să oferim un posibil răspuns la ceea ce nu este descentralizarea. Este important să înțelegem ceea ce nu este deoarece descentralizarea este uneori privită în mod simplist, ca opusul centralizării și prin urmare un panaceu pentru toate problemele din cadrul unui sistem administrativ.

Descentralizarea nu este o alternativă la centralizare. Amândouă sunt necesare, deși în proporții diferite. Ne găsim în prezența unei relații de complementaritate. Trebuie spus însă că conceptul de centralizare este folosit aici într-un sens larg, indentificându-se uneori cu deconcentrarea.

Descentralizarea nu este exclusiv reforma sectorului public. Așa cum menționam și anterior descentralizarea administrativă este doar o dimensiune a procesului de descentralizare de la nivelul unei societăți. Ea implică rolul și relațiile care există între toți actorii societali – sector public, sector privat și societatea civilă. Atunci când se folosește sintagma de “guvernământ descentralizat” – decentralized governance- se încearcă încorporarea ideii că descentralizarea nu e strict limitată la sectorul public.

În continuare vom prezenta câteva caracteristici ale procesului de descentralizare care vin în completarea definițiilor discutate mai sus (Joint UNDP-Guvernul Germaniei).

a. Descentralizarea ca o tendință. Atât în sectorul privat (de ex. management by results) cât și în cel public eforturile care vizează descentralizarea se încadrează în tendințele de la nivelul internațional – prăbușirea regimurilor centralizate și apariția unor revendicări în sfera

autonomiei/fragmentării statelor precum și o neîncredere tot mai accentuată în guvernământ în general.

b. Descentralizarea ca un proces. Descentralizarea nu trebuie percepută ca un simplu transfer de prerogative dinspre centru înspre periferia sistemului administrativ. Aceasta deoarece capacitatea administrației publice nu este aceeași. Pot să apară diferențe atât între nivelul central și cel local cât și între nivelurile locale în funcție de anumite variabile (de ex. diferențele cu privire la capacitatea instituțiilor administrative în mediul urban și respectiv rural). Transferul de prerogative trebuie privit ca o monedă cu două fețe – pe de o parte el poate îmbunătăți performanța sectorului public; pe de altă parte poate genera și o multitudine de probleme, cum este de pildă corupția și nepotismul, formarea unor clanuri locale, etc, în special în cazul țărilor în tranziție.

c. Descentralizarea ca un contrapunct la globalizare. Statele naționale pierd din ce în ce mai mult teren în fața globalizării activității economice și a creării de organizații/forme suprastatale care preiau din atribuțiile care reveneau în mod tradițional guvernelor naționale. În acest context, descentralizarea unor activități/procese la nivel local sau regional face ca cetățenii să nu se simtă total izolați în raporturile cu birocratiile supranaționale.

d. Descentralizarea ca un mix de 4 dimensiuni.

- Colectiv/exterior – forme și proceduri instituționale/legale;
- Colectiv/interior – cultura societală, de multe ori latentă;
- Individual/exterior – comportamentul exterior observabil al indivizilor în cadrul diferitelor instituții societale;
- Individual/interior – mentalități, valori, construcții mentale, emoții ale indivizilor din cadrul instituțiilor societale.

Orice proiect de descentralizare trebuie să ia în considerare toate aceste 4 dimensiuni.

e. Descentralizarea ca o abordare sistemică și holistică.

f. Descentralizare limitată și descentralizare exhaustivă. Vorbim despre un proces gradual, care nu poate fi de la început nici prea extins dar nici limitat la un singur sector. Este important în cazul țărilor în curs de dezvoltare să se găsească o balanță.

g. Descentralizare și managementul de la nivel local al programelor de dezvoltare. Acesta este un aspect relevant mai ales în cazul țărilor care beneficiază de asistență financiară străină pentru programe de dezvoltare. Descentralizarea responsabilităților în ceea ce privește aceste programe de dezvoltare trebuie făcută atât la nivelul administrației publice cât și al altor instituții reprezentând comunitățile locale precum ONG-uri. Asistența tehnică din partea instituțiilor finanțatoare este cuplată cu responsabilități reale în ceea ce privește

managementul proiectelor și resurselor; crește legitimitatea instituțiilor administrației publice și a celor comunitare.

Pe baza definițiilor și a caracteristicilor asociate cu procesul de descentralizare, există câteva întrebări punctuale la care trebuie răspuns atunci când dorim să inițiem un proces de descentralizare administrativă. Acestea sunt sumarizate în matricea de mai jos (Joint UNDP-Guvernul Germaniei).

?	Descriere	Elaborare
CINE?	Cine este responsabil pentru descentralizare și cine sunt cei afectați.	“Descentralizatori” și “descentralizati”. A se lua în considerare c interesele diferiților actori pot fi opuse.
CE?	Ce va fi descentralizat? O responsabilitate, instituție, etc.	Forme ale descentralizării. o Ele nu se regăsesc în stare pură și de cele mai multe ori interacționează între ele precum și cu variabile care definesc contextul local/național dintr-o anumită țară.
CAND?	Sub-etape și obiective specifice pentru fiecare subetapă.	Proces extrem de lung; implică schimbări majore; durează o generație până este implementată în totalitate.

UNDE?	Dimensiunea geografică sau spațială a descentralizării.	
DE CE?	Motivele importante	Influențe interne sau presiuni externe. Ce se așteaptă de la descentralizare. Ce se va schimba (progres/pozitiv).
CUM?	Implementare	Din nou a se considera formele descentralizării în paralel cu mijloace specifice de implementare.

Definițiile și abordările cu privire la procesul de descentralizare arată clar o evoluție în ceea ce privește atât preocupările practicienilor cât și a autorilor de specialitate. Această evoluție trebuie înțeleasă în contextul în care chiar procesul de descentralizare nu este o realitate statică, suferind transformări în funcție de contextul geografic, istoric, socio-economic, etc. În rândurile de mai jos vom prezenta o scurtă evoluție în timp a descentralizării.

Atunci când vorbim despre descentralizare trebuie să avem în vedere atât nivelul de bază al administrației publice locale cât și nivelul intermediar (județean și/sau regional); de aceea o prezentare evolutivă a descentralizării include în mod logic și descentralizarea regională sau regionalizarea.

Etape (Nicola, 2003; Barna, 2003; Alexandru, 1999):

- Statele lumii antice pot fi considerate în general puteri centralizate, cu excepția unei perioade a Greciei antice.
- Statul feudal este caracterizat de apariția birocrăției moderne legate în mod indisolubil de dezvoltarea domeniului regal; acest lucru a presupus însă existența unei autorități suficient de puternice care să contrabalanseze celelalte centre de putere (biserica, nobilii, orașele care se bucurau de privilegii obținute pe bază contractuală). Există câteva exemple notabile privind evoluția sistemelor administrative în perioada evului mediu.

*Franța. În prima jumătate a sec. al XVII-lea putem vorbi despre introducerea unei administrații centrale efective, eforturile aparținând cardinalilor Richelieu și Mazarin, care au fost și importanți oameni de stat. În această perioadă sunt numiți intendenți în teritoriu – veritabili administratori publici. Apoi, ceva mai târziu, în vremea lui Colbert, s-au creat adevărate birouri administrative teritoriale iar la nivel central ministere racordate la rețeaua din teritoriu. Revoluția franceză din 1789 și cele care i-au urmat în sec. al XIX-lea au deschis calea trecerii de la centralizare la descentralizare administrativă a statelor europene. Motivația din spatele acestui proces este relativ simplă de înțeles: colectivitățile locale de bază – de ex. comuna- sunt anterioare din punct de vedere cronologic statului; apariția vieții administrative locale cu nevoile, interesele și problemele sale specifice a precedat apariția vieții administrative centrale. Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului și cu apariția teoriei separației puterilor în stat – au condus la separarea executivului de puterea legislativă și cea judecătorească- s-a declanșat procesul de constituire a unei administrații publice descentralizate. Acest proces este descris de mulți autori drept un

eșec pentru că statul francez a avut dificultăți în a-și impune autoritatea în întregul teritoriu. Napoleon va restructura acest sistem, introducând prefecti numiți de împărat și aflați sub control strict centralizat.

*În Marea Britanie putem vorbi despre un sistem administrativ dominat de commons – comune. Pentru acestea există un mod de administrare ad-hoc; majoritatea problemelor fiind rezolvate de instituțiile tradiționale dezvoltate de-a lungul timpului. Începând cu 1750 putem vorbi despre preocupări vizând controlul administrației locale. Apar proiecte de structurare a administrației pe baza unor criterii improprii domeniului – David Hume, sistemul “zecimal” de structurare teritorială a imperiului britanic. În sec. al XIX-lea revoluția industrială duce la crearea aglomerațiilor urbane; sistem centralizat pus sub controlul guvernului menit să suplinească carențele în funcționarea administrației locale și să asigure implementarea politicilor guvernamentale în teritoriu (urmare a raportului Trevelyan și Northcote)

* În SUA în secolul al XIX-lea organizarea administrației publice este dominată de concepția lui J. Madison și a lui A. Jackson - descentralizare totală a statului și o implicare minimă a administrației publice în viața socială. Acest lucru era posibil deoarece exista în acea perioadă o societate în mare parte agrară, caracterizată de eterogenitatea teritoriului și a populației. De asemenea trebuie menționată lipsa unor pericole externe care au inhibat procesul de centralizare administrativă comparativ cu statele din Europa. Odată cu războiul de secesiune acest lucru se schimbă. Un aspect interesant legat de organizarea administrativă este faptul că în Constituția SUA sau a statelor federate nu se vorbește despre orașe sau sate ca nivel administrativ. Acestea sunt definite în cadrul doctrinei de drept public ca și “creații ale statelor (federate)”. În acest context exercitarea a numeroase competențe de către orașe se face în baza unor legi de împuternicire speciale. Nu trebuie să facem însă greșeala de a crede că este vorba despre un sistem mai centralizat decât în statele europene; dimpotrivă, orașele se bucură de o mare autonomie administrativă, existând numeroase improvizații, în funcție de specificul local, în structurarea instituțiilor administrative.

*Germania. Europa sec. al XVII-lea oferă un tablou extrem de “colorat” de unități administrativ-teritoriale. Sec. al XIX-lea – federalismul în Germania este unul dintre cele mai relevante exemple în acest sens). La sfârșitul sec. al XVIII-lea existau în cadrul imperiului german aprox. 2000 de unități administrativ-teritoriale. Prima structură federativă: 1814 după destrămarea imperiului Romano-German, 39 de

state; 1870 – sub conducerea Prusiei; 1949 – federalismul văzut ca un instrument de menținere a democrației și de creștere a legitimității statului.

La nivel european sec. al XX-lea înseamnă apariția unor curente regionale și preocuparea pentru constituirea unor paliere intermediare între administrația publică centrală și cea locală de bază. Acest proces se regăsește atât în interiorul statelor naționale cât și mai târziu la nivelul Uniunii Europene. La nivelul statelor se poate vorbi de multe ori despre un proces gradual. De ex. în Franța au fost încercate mai multe modele de organizare regională. 1964 - regiunea a fost definită ca un cadru de aplicare a planurilor economice anuale; 1969 – printr-un proiect supus referendumului – s-a dorit transformarea regiunilor în unități administrativ teritoriale, cu sarcini preponderent în domeniul economic, dar acest proiect a fost un eșec; 1972 – regiunile devin stabilimente publice; 1982 – regiunile sunt transformate în unități administrativ-teritoriale. Se pune însă întrebarea dacă este într-adevăr nevoie de două niveluri intermediare într-un stat ca Franța (departamentele de la ei sunt echivalentul județelor din România și există în plus și regiunile). Nu se ajunge cumva la o suprapunere? În acest context trebuie recunoscut faptul că decupajul administrativ-teritorial din numeroase state europene are la bază criterii anacronice. Continuând cu exemplul francez, departamentele erau astfel trasate încât distanța dintre capitala departamentului și orice colț din departament să poată fi acoperită într-o zi de mers călare (Popa, 1999).

Atunci când vorbim despre crearea nivelului regional trebuie să o facem în contextul unor analize a conceptului de „criză a statului”. Aceasta înseamnă că statul, conceput ca principal nivel de guvernare, traversează o perioadă de criză, fiind obligat să-și reconsidere rolul. El nu mai este singurul cadru pentru rezolvarea problemelor care afectează societatea. Statul providență – a apărut după cel de al doilea război mondial, într-un moment în care se punea problema reconstrucției și relansării economice (sinonim cu asigurarea unei bunăstări, a prosperității generalizate) este într-o perioadă de declin. Acest concept este tot mai criticat în prezent în contextul accentuării crizei economice, creșterii somajului, creșterii taxelor și impozitelor. Alte probleme se referă la: anonimatul și impersonalitatea proceselor de luare a deciziilor.

Există în prezent 2 tendințe pe plan mondial care sugerează încă o dată criza statului (Alexandru, 1999). Pe de o parte, statele sunt considerate prea mici pentru a face față problemelor care apar la nivel global – economice, securitate, politică monetară. Soluția vizează crearea de organizații suprastatale (de ex. Uniunea Europeană). Pe de altă parte, statele sunt socotite prea mari pentru a răspunde în mod eficient la problemele cetățenilor și cărora li se pot găsi soluții la nivel regional sau local. Sociologul american Daniel Bell afirma

în acest sens că există lucruri pe care statele sunt prea mici pentru a le face și, în schimb, există altele pentru care sunt prea mari. Teoreticianul francez, Gerard Marcou este de părere că regiunile au devenit la sfârșitul mileniului XX actori politici autonomi. Este adusă astfel în discuție una dintre problemele cele mai sensibile legate de stat – indivizibilitatea.

Pentru a înțelege mișcările care au loc în prezent în plan regional trebuie să facem diferența între regionalism și regionalizare (Alexandru, 1999). Unii autori folosesc termenul de regionalism de sus în jos (regionalizare) și termenul regionalism de jos în sus (regionalism).

Regionalismul. Este considerat o mișcare de jos în sus. El reprezintă conștientizarea intereselor comune - regiunea este percepută ca un teritoriu considerat omogen de către oamenii care îl locuiesc și există aspirația lor de a participa la gestiunea acestor interese. Putem vorbi de o “conștiință regională” – există credința la nivelul comunității regionale că statul este prea îndepărtat și prea mare pentru a rezolva aceste probleme regionale; de asemenea statul e acuzat că vrea să impună un model unitar particularităților regionale. Corespunde unei dorințe profunde a colectivităților de a fi responsabile cu rezolvarea problemelor care le privesc în mod direct

Regionalizarea. Presupune o abordare de sus în jos; implică alte scopuri și alte mijloace de punere în aplicare decât cele ale regionalismului. Ca răspuns la mișcarea regionalistă, statul poate să recunoască o identitate regională – regiunea fiind percepută ca un teritoriu considerat omogen de către stat și poate lua măsurile necesare pentru ca regiunile să participe la gestionarea afacerilor proprii. Punctul de plecare al regionalizării sunt dezechilibrele regionale sau mai degrabă conștientizarea acestora. Această conștientizare este urmată de intervenția structurilor guvernamentale naționale sau a unor entități suprastatale care are ca scop descentralizarea sau deconcentrarea la nivel regional a unor activități sau competențe cantonate anterior la nivel central. În acest caz avem de a face cu acte administrative care sunt expresia unei voințe politice centrale în materie de structuri locale/intermediare.

O altă modalitate de a ne raporta la aceste două concepte este de a considera că regiunea are 2 accepțiuni de bază: funcțională (regionalizare) și identitară (regionalism). Regionalizarea și regionalismul sunt concepte ce descriu două mișcări în plan regional între care există o interacțiune inevitabilă. Nevoilor regiunilor li se răspunde printr-o politică de stat care la rândul ei are repercursiuni asupra sentimentului regional și antrenează reacții ale regiunii. Încercând să demonstreze că între cele două mișcări pot apărea tensiuni, Pierre

Sadran, în anii 1980 a afirmat că regionalizarea a omorât regionalismul. Aceasta înseamnă că nu întotdeauna regionalizarea răspunde și se mulează pe cerințele regionalismului.

Vom încheia această secțiune cu investigarea principalelor mișcări subsumate dezvoltării unor modele regionale (Barna, 2003).

- a) Mișcări regionale – există astfel de mișcări încă din anii '60/'70 dar în anii '80 se produce o schimbare, caracterul lor separatist se atenuază în favoarea unui “regionalism civil” care cere schimbări și reforme bazate pe identitate culturală și solidaritate socială locală.
- b) Partide regionale – regionalul reprezintă un element important al modelului de clivaje Lipset-Rokkan, relația centru-periferie fiind una care generează conflicte și tensiuni, respectiv structurează reprezentări sociale.
- c) Autonomie regională/culturală – numeroase mișcări regionale în Europa în sec. al XX-lea au avut o dimensiune etnică; această interpretare umbrește orice altă accepțiune uneori.
- d) Reducerea rolului statului – criza statului
- e) Rețea civilă regională – se constituie în procesul de implementare a politicilor regionale.

Trebuie remarcat că există o evoluție în ceea ce privește caracterul regionalismul pe plan european. Dintr-o mișcare preponderent critică devine o activitate normalizată și instituționalizată. Se folosește astfel conceptul de “regionalism pacificat”. Anii 1990 aduc în prim plan un nou tip de regionalism care se conturează în parte și sub influența fenomenului de globalizare; se caracterizează prin apariția unor regiuni noi, uneori suprastatale, care nu sunt rezultatul unei dezvoltări organice și pentru care sunt create instituții noi.

UNITATEA 3: Participare in plan local. Bugetarea participativă ca formă de participare cetățenească (Important: informațiile din această unitate reprezintă traduceri și adaptări ale unor materiale citate în text. A nu se prelua în alte lucrări)

În această secțiune sunt prezentate câteva informații generale cu privire la procesul de bugetare participativă. Aceste informații sunt redactate sub forma unor potențiale întrebări și răspunsuri, pe baza structurii și conținutului unui material elaborat de UN-Habitat, 72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, 2004.

Ce este bugetarea participativă?

Nu există o singură definiție acceptată, pentru că BP diferă semnificativ de la o comunitate la cealaltă. Cu toate acestea, o definiție generală, descrie BP ca un mecanism sau proces prin care populația decide sau contribuie la deciziile luate cu privire la destinația unei părți din resursele publice disponibile. Ubiratan de Souza, unul dintre indivizii responsabili cu BP în orașul Porto Alegre, Brazilia, locul de origine al BP (a se vedea secțiunea următoare), oferă o definiție mai complexă. Astfel BP este un proces care vizează democrația directă, voluntară și universală, în cadrul căruia oamenii pot dezbate și decide chestiuni legate de bugetul public și de politicile publice. Participarea cetățenilor nu este limitată la actul de a vota în vederea alegerii corpului executiv sau legislativ ci poate să decidă cu privire la anumite priorități bugetare de investiții și să controleze managementul guvernământului. În exprimarea expertului citat, cetățeanul nu mai este un facilitator al politicii de tip tradițional ci devine un protagonist/stakeholder permanent al administrației publice.

Este important de menționat că BP este o formă de democrație participativă, combinând elemente ale democrației directe sau semi-directe cu elemente ale democrației participative.

Care sunt principalele etape ale BP?

Deși există diferențe semnificative de la o comunitate la alta, sunt urmate în general 4 etape/pași principali:

- Generarea de idei – membrii comunității identifică anumite idei sau proiecte care ar putea fi finanțate, prin intermediul întâlnirilor față în față sau online, apoi selectează delegați pe probleme de buget care vor reprezenta cartierele.
- Dezvoltarea de propuneri – cu ajutor din partea experților, delegații transformă ideile inițiale în propuneri concrete de proiecte.
- Votul – membrii comunității votează proiectele care vor fi finanțate.
- Finanțarea proiectelor câștigătoare – primăria implementează proiectele câștigătoare.

Care sunt originile BP?

Primul proces de BP este asociat cu anul 1989 în câteva orașe din Brazilia, în special Porto Alegre. Au existat unele experimente și înainte de acest moment. În afara Braziliei, după anul 1990, orașul Montevideo, Uruguay, a invitat locuitorii să ofere ghidare cu privire la modul în care resursele municipalității trebuiau folosite în cadrul planului pe cinci ani.

Cum s-a extins BP?

În prezent procesul de BP nu mai este caracteristic doar pentru Brazilia și alte țări din America Latină. Există trei faze în procesul de extindere: 1989-1997 – experimentare într-un număr limitat de orașe; 1997-2000 – consolidarea acestei practici în Brazilia, unde peste 130 de orașe au implementat BP; după 2000 – extindere și diversificare în afara Braziliei.

În ce tip de orașe regăsim BP?

BP se întâlnește în orașe de toate mărimile – de la cele cu mai puțin de 20,000 locuitori (Icapui și Mundo Novo în Brazilia, Rheinstetten, Germania sau Grottomare, Italia) la mega-orașe precum Buenos Aires or São Paulo. BP nu este limitată doar la mediul urban, ea se regăsește și în zone rurale sau semi-rurale (Governador Valadares, Brazilia). Nici în privința resurselor de care dispun municipalitățile care implementează BP nu există o regulă – avem orașe cu buget redus (Villa El Salvador, Peru, 20 USD per locuitor) și respectiv orașe europene cu un venit per cap de locuitor de 2000 USD sau chiar mai mult.

Este BP implementat doar la nivel municipal?

Nu neapărat, deși marea majoritate a proceselor de BP sunt implementate la nivel de oraș. Există 2 situații: a) BP implementată la nivel de provincie, regiune – de ex. în Columbia, la nivel provincial prin gruparea municipalităților los Nevados în El Tolima. Merită menționat aici că doar Peru are o lege națională a bugetării participative care se aplică tuturor municipalităților și provinciilor. b) La nivel sub-municipal – o anumită parte a unui oraș, mai ales în orașe foarte mari sau unde se încearcă pentru prima dată implementarea unui astfel de mecanism (cartier, district). Cazul cartierului Mănăstur din orașul Cluj-Napoca poate fi menționat aici iar pe plan internațional de ex. Buenos Aires, Argentina sau El Alto, Bolivia.

BP este mai de succes la nivel de oraș deoarece: infrastructura și programele municipale au efecte directe și semnificative asupra vieții cetățenilor; administrațiile municipale au o capacitate care să le permită să desfășoare procese care vizează o implicare masivă a publicului în programe; când BP are loc la nivelul întregului oraș există o alocare mai echitabilă între cartiere/districte și sunt conectate mai ușor la procesul de planificare strategică pe termen lung; BP desfășurată la nivelul întregului oraș implică economii de scară, reducând costurile de implementare.

Câte comunități implementează BP?

Există în prezent peste 1500 de astfel de inițiative.

Există diferențe cu privire la scopul și modul în care BP este implementată?

În mod cert astfel de diferențe există și ele trebuie privite ca un lucru pozitiv. Diversitatea experiențelor cu BP se datorează faptului că aceste procese sunt rezultatul interacțiunii cu realitățile din fiecare regiune, cu istoria, cultura și organizarea societății civile, a resurselor publice disponibile precum și a culturii administrative a guvernământului local. În Brazilia,

forța mișcărilor sociale în orașe precum și prezența Partidului Muncitorilor explică de ce BP este preponderent urbană. În țăările din zona munților Anzi, prezența BP în municipalități mici și mijlocii se datorează vitalității mișcărilor sociale și a ONG-urilor în aceste zone. În Europa, BP permite în primul rând modernizarea administrației publice prin intermediul participării cetățenești.

Care sunt beneficiile BP?

a) pentru oraș și cetățenii săi

Majoritatea experților sunt de părere că unul dintre cele mai importante beneficii ale BP se referă la adâncirea exercițiului democratic, printr-un dialog susținut între autoritățile publice și cetățeni. De asemenea, prin intermediul BP cetățenii pot face guvernământul mai responsabil și pot contribui la modernizarea managementului public. În numeroase cazuri în America Latină, BP este o modalitate de a re-ordona prioritățile și de a promova echitatea socială. Cetățenii se transformă din simplii observatori în protagoniști în administrația publică, cu alte cuvinte participanți deplin, activi, critici și care își cer drepturile. În contextul Americii Latine, BP oferă cetățenilor oportunități mai bune de a avea acces la servicii și infrastructură de bază precum apă curentă, transport public, centre educaționale. Participând activ la BP, cetățenii își definesc prioritățile și ca urmare au șansa de a-și îmbunătăți semnificativ într-un timp scurt calitatea vieții. În plus, ei au posibilitatea de a controla și monitoriza execuția bugetului.

Pe de altă parte, BP stimulează procesele de modernizare administrativă și oferă input pentru procesul de planificare strategică al municipalităților.

b) pentru administrația publică

PB: îmbunătățește transparența administrației publice și eficiența cheltuielilor publice; încurajează participarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și în alocarea și monitorizarea cheltuiirii banului public; determină ca decidenții politici și managerii publici să fie mai responsabili; facilitează prioritizarea colectivă și co-managementul resurselor; crește gradul de încredere între guvernământ și populație; crează o cultură democratică la nivelul comunității și întărește rețelele sociale.

Se poate aplica BP oriunde? Există riscuri?

OECD (2002), într-un studiu determinat de expansiunea fără precedent a BP la nivel mondial prezintă următoarele condiții: angajamentul executivului de a respecta implicarea cetățenilor în procesul decizional, existența unei societăți civile active, grupurile societății civile să fi fost implicate în trecut în procesul de structurare și monitorizare a bugetului, acestuia, municipalitatea (executivul, aparatul tehnic de specialitate) să dispună de capacitatea organizațională aplicării programelor de participare, iar consiliul local să accepte procesul de bugetare și să acționeze ca un partener. Implementarea cu succes a bugetării participative se corelează de asemenea cu nivelul de dezvoltare economică

Câteva posibile riscuri ale implementării bugetării participative: impactul cererilor participanților asupra guvernanților, diminuarea legitimității instituțiilor democratice, cum ar fi parlamentul/consiliul local în favoarea organizațiilor societății civile, creșterea conflictului între grupurile sociale în privința alocării resurselor și distribuției acestora, acapararea procesului de către elitele locale, care își umăresc propriul interes.

Studii de caz bugetare participativă

1. Bugetare participativă în Cluj-Napoca, România

La nivelul municipiului Cluj-Napoca au fost implementate, începând cu anul 2013, două tipuri diferite de procese de bugetare participativă, unul care vizează un cartier al Clujului și celălalt care vizează proiectele de tineret.

A. BP în cartierul Mănăștur

Sursa: Raport cu privire la desfășurarea proiectului pilot de bugetare participativă în cartierul Mănăștur, Cluj-Napoca, 2013 (<http://bp.primariaclujnapoca.ro/wpcontent/uploads/Raport-BP-2013-Cluj-Napoca-Manastur.pdf>)

Originile proiectului

În 2012, un grup de organizații civice a formulat o petiție în care doreau o abordare participativă a administrării orașului. În urma redactării acestei petiții, în decembrie 2012, primarul i-a invitat pe semnatari să participe la un grup de lucru, împreună cu alți experți în scopul realizării proiectului în care cetățenii puteau să decidă prioritățile în cheltuirea bugetului local. Din grupul de lucru au făcut parte diverse asociații și fundații din Cluj-Napoca, reprezentanți din mediul universitar, primăria, reprezentanți ai administrației locale, Banca Mondială, biroul din România, experți, dar și studenți, masteranzi.

Grupul de lucru pentru Bugetarea Participativă, a realizat o propunere privind procesul denumită „Document privind principiile, definițiile și calendarul procesului de bugetare participativă”, din februarie 2013. Conform acestei propuneri prin bugetare participativă se înțelege „Un proces deschis către toți cetățenii care doresc să participe, care combină forme de democrație participativă și reprezentativă, implică luarea unei decizii, nu doar consultare, ține cont de nevoile categoriilor defavorizate și arată atenție la a echilibra asimetriile economice și educaționale ale participanților, presupune auto-organizare, adică participanții ajută la formularea regulilor care stau la baza procesului, inclusiv a criteriilor prin care resursele sunt alocate”.

Scopul proiectului a vizat dezvoltarea și consolidarea comunității locale și creșterea gradului de conștientizare în rândul cetățenilor a avantajelor implicării individuale în dezvoltarea comunității prin implicarea directă a cetățenilor în procesul decizional pentru alocarea resurselor în comunitatea locală

De ce cartierul Mănăștur?

Mănăşturul este un cartier care „conține întreaga complexitate urbană a oraşului Cluj-Napoca însă la o scală mai mică.

Structura procesului de BP

Cartierul a fost împărțit în două zone de dimensiuni aproximativ egale, ca număr de locuitori, zona Sud și zona reunită Centru și Nord. Au avut loc în total cinci întâlniri cu cetățenii, în primele două etape au fost organizate întâlniri separate în fiecare zonă, iar în a treia etapă la nivelul întregului cartier. Prima etapă a presupus câte o întâlnire în fiecare zonă și a vizat informarea cetățenilor cu privire la proiect și stabilirea priorităților de politici publice și de cheltuire a bugetului local. În cadrul acestei întâlniri cetățenii au putut să ia cuvântul, dar li s-a oferit și un formular de stabilire a priorităților în cazul în care nu aveau timp să-și exprime opiniile în cadrul întâlnirii. În zona de Sud au participat aproximativ 200-220 de persoane, iar în zona Centru și Nord 160-170. Principalele probleme a căror rezolvare a fost cerută au fost: infrastructură rutieră, parcuri, mobilitate urbană, spații verzi, amenajare și utilizare spații publice, colectare deșeuri, curățenie generală, activitate culturală și educațională.

A doua etapă de întâlniri a fost reprezentată de consultarea cetățenilor privind domeniile pe care le consideră prioritare pentru dezvoltarea de proiecte. Aceste întâlniri au fost de tipul large group/small group, în care audiența se împarte în grupuri de discuție de 5-12 persoane, asistate de 1-2 mediatori. Participarea a fost mai mică decât la primele întâlniri, participând în fiecare zonă aproximativ 70 de cetățeni. Fiecare cetățean a primit un formular cu prioritățile de acțiune, criteriile pe care trebuie să le îndeplinească proiectele și posibilele proiecte pentru 2014.

A treia etapă a fost o întâlnire la nivel de cartier în care cetățenii au fost implicați direct în stabilirea priorităților de investiții, iar autoritățile au oferit feedback-ul cu privire la opiniile exprimate.

Astfel, procesul de bugetare participativă din cartierul Mănăştur, din municipiul Cluj-Napoca a cuprins cinci acțiuni de participare publică, la care au participat 600 de cetățeni, în total. A avut trei etape, una de informare asupra procesului, a doua de consultare privind domeniile și a treia de implicare a cetățenilor în stabilirea de priorități.

Principalele dificultăți identificate în raportul primăriei au fost: neîncrederea în posibilitatea guvernantei participative, lipsa de motivație a oamenilor de a lucra împreună pentru binele comun, ipostaza de pionierat a procesului.

Rezultate

Mai jos este descris pe scurt unul din proiectele rezultate din proiectul de bugetare participativă și a cărei implementare este aproape finalizată. Cinematograful Dacia din Mănăştur este reabilitat din fonduri locale, în cadrul programului de bugetare participativă, lansat de primăria clujeană în urmă cu câțiva ani. Investiția are o valoare de 2,8 milioane lei (cu TVA). În cadrul BP, cetățenii au decis ce urmează să se întâmple aici. Ei au optat pentru un centru cinematografic și cultural al Mănăşturului unde să fie, pe de o parte, proiectii de

filme, dar și activități artistice, culturale, atât pentru tineri cât și pentru persoanele în vârstă. Lucrările de reabilitare a Cinematografului Dacia au început în 2014, după ce, în anul 2013, Primăria Municipiului Cluj-Napoca a câștigat dreptul de proprietate asupra spațiului care a găzduit cinematograful din cartierul Mănăștur.

Cinematograful „Dacia” a fost dat în folosință în anul 1981 și, din nefericire, după Revoluție a devenit o pată neagră a cartierului. După ce timp de mai mulți ani nu a mai fost folosit deloc, iar clădirea lui a ajuns într-o stare avansată de degradare, fostul Cinematograf Dacia din Mănăștur a intrat într-un proces masiv de reabilitare și se transformă într-un centru al comunității, cu activități pentru toate vârstele. Pe lângă refacerea infrastructurii electrice și termice, clădirea va fi finisată, va avea mobilier și dotări interioare moderne. De asemenea, sala de cinema va dispune de un dispozitiv de proiecție 3D și, în plus, în clădire va fi amenajată o sală multifuncțională. Sursa: Buna Dimineața.ro Cluj, 15 septembrie 2015, <http://bunadimineata.ro/cluj/fostul-cinema-dacia-din-manastur-va-fi-redeschis-2016/>

B. BP de tineret la Cluj-Napoca, România

Sursa: http://yourcluj.ro/calatoria/?page_id=2

Scopul acestui proiect este derularea unui proces de bugetare participativă bazat pe implicarea tinerilor. Pe baza rezultatelor obținute, Municipiul Cluj-Napoca va finanța implementarea unor proiecte în cadrul programului Cluj-Napoca 2015, Capitala Europeană a Tineretului. Obiectivul strategic este crearea unui portofoliu de 250 de proiecte propuse de către tineri și adresate comunității locale, proiecte care vor contribui la participarea activă a locuitorilor în viața comunității, se vor derula în spații publice și comunitare și vor asigura accesul liber fără o barieră financiară (bilet). Bugetul total al activităților culturale, educative, sportive, civice etc. preconizate a se realiza va fi de aproximativ 500.000 lei.

"COM'ON Cluj-Napoca" este denumirea aleasă pentru această inițiativă. COM'ON dorește să transmită spiritul acestui proiect, faptul că este un proiect al întregii comunități, dar conține și un îndemn des folosit în limba engleză, un fel de HAIDE, care îndeamnă la o participare.

Acest proiect este, totodată, un test pentru tinerii clujeni, deoarece își asumă derularea unui proces participativ prin care ei pot propune și pot stabili o serie de priorități.

Inițiatorii consideră că mobilizarea ce s-a manifestat cu ocazia candidaturii pentru titlul de Capitală Europeană a Tineretului dovedește faptul că există o și mai mare forță neexploatăă în cadrul comunității clujene.

Proiectul propus de Grupul PONT în parteneriat cu Federația SHARE Cluj-Napoca și cu Primăria și Consiliul Local Cluj-Napoca are titlul de Buget Participativ de Tineret în Cluj 2015, Capitala Europeană a Tineretului. Proiectul beneficiază de sprijinul financiar al Mecanismului Spațiului Economic European 2009-2014 prin Fondul ONG, Componenta IMPLICARE.

Înscrierea în Com'on Cluj-Napoca

Înscrierea în prima etapă de concurs se face prin completarea și încărcarea online a unui formular de inițiativă prin intermediul paginii de web CC.YOURCLUJ.RO. Un grup de inițiativă poate propune maxim 5 inițiative. Pentru fiecare inițiativă se va completa un formular separat în cadrul sistemului de aplicare de pe pagina web CC.YOURCLUJ.RO.

Fiecare inițiativă va fi înscrisă oficial în limba română. În caz de nevoie, facilitatorii comunitari pot oferi asistență în adaptarea descrierilor pentru limba română pentru grupurile informale care aparțin unor minorități naționale sau unor comunități de străini din Cluj-Napoca (formularul oficial de propuneri se poate descărca și în limbile maghiară și engleză).

Proiectele trebuie să țină cont de următoarele recomandări

- Prin demersurile propuse de grupurile informale de inițiativă de tineret se dorește implicarea întregii comunități clujene, implicarea tinerilor care fac parte din diverse grupuri socio-culturale și categorii de vârstă.
- De asemenea, se încurajează acele inițiative ce implică în mod creativ și participării la acțiunile propuse și se derulează în locații din diverse zone ale municipiului Cluj-Napoca. Proiectele se vor desfășura exclusiv în municipiul Cluj-Napoca.
- COM'ON Cluj-Napoca nu dorește să sprijine inițiative ce impun o barieră financiară de acces pentru participanți. Accesul la activitățile proiectelor propuse va fi liber pentru public.
- Proiectele răspund într-un mod inovator unor nevoi identificate la nivelul comunității.
- Proiectele permit obținerea unor rezultate clare, vizibile și au impact pe termen lung.
- Proiectele oferă condiții sigure de petrecere a timpului liber pentru tineri.
- Proiectele identifică și mobilizează și alte resurse din comunitate.

Etapele și calendarul mecanismului de bugetare participativă pentru grupurile de inițiativă

- 16 decembrie 2014 (00.00): Platforma de înscriere a grupurilor de inițiativă și a inițiativelor este operațională și grupurile de inițiativă pot să înceapă înscrierea proiectelor.
- 28 februarie 2015, ora 23.59: Termenul limită de înscriere a inițiativelor online
- 28 februarie 2015, ora 17.59: Termenul limită de înscriere a inițiativelor în formă tipărită.
- 29 martie 2015: Termenul limită de verificare tehnică a inițiativelor propuse.
- 30 martie (ora 13.00) - 13 aprilie (ora 23.59): Perioada de derulare a mecanismului de decizie prin vot.

- 4 mai – 30 noiembrie 2015: Inițiativele sprijinite pot fi realizate în această perioadă.
- 5 decembrie 2015: Termenul limită pentru depunerea rapoartelor financiare și narative pentru proiectele finanțate.

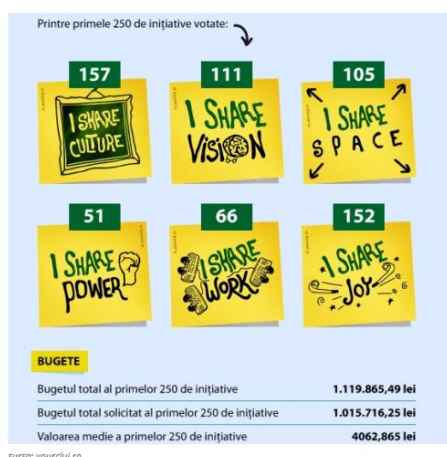
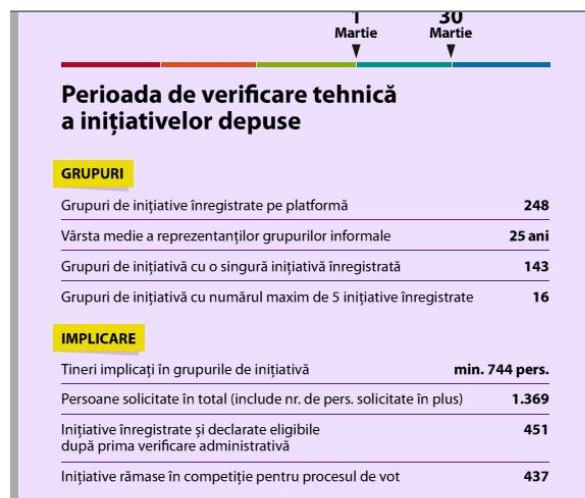
Cum se poate vota?

Campania de vot pentru inițiativele depuse în cadrul proiectului Com`ON Cluj-Napoca se derulează în perioada 30 martie-13 aprilie. Două săptămâni în care Clujul va avea un cuvânt de spus cu privire la proiectele care-l privesc.

Rezultate obținute

Procesul de bugetare participativă pentru tineret derulat de asociația Grupul Pont a strâns un portofoliu de 437 de proiecte. Dintre acestea, primele 250 de inițiative cu un buget total de peste 1,1 milioane lei, din care peste 1 milion de lei este valoarea finanțării solicitate vor fi sprijinite de primărie.

Mai jos pot fi observate redate sub formă grafică câteva dintre rezultatele obținute. Acestea vizează numărul de aplicații, valoarea lor medie precum și domeniile în care au fost depuse.



Diseminare

A început un amplu turneu de diseminare a rezultatelor în Europa și în România. La final de proiect, Grupul PONT, inițiatorul Com`ON Cluj-Napoca, a început, împreună cu partenerii săi, o amplă acțiune de diseminare a rezultatelor și a procedurilor, precum și a potențialului de multiplicare a rezultatelor la nivelul orașelor românești și la nivelul țării, în general. Caravana va poposi în cinci orașe românești (între ele fiind inclusă și capitala) și în două europene (Bruxelles și Strasbourg), pentru

evenimente de diseminare a rezultatelor, pentru ca mai apoi să se concluzioneze, în cadrul unei conferințe de închidere, tendințele în viitorul apropiat (2016-2018) în ceea ce privește bugetarea participativă în general și bugetarea participativă de tineret, în mod special, în Cluj-Napoca. Sursa: <http://www.stiriong.ro/actualitate/evenimente-1/comon-cluj-napoca-model-de-bugetare-p>

2. BP în Belo Horizonte, Brazilia. Sursa: <http://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2013/11/citylevelpbmemo1.pdf>

Orașul Belo Horizonte, Brazilia, are în implementare unul dintre cele mai de succes procese de bugetare participativă din această țară. După mai bine de 20 de ani de implementare, acest proces este cunoscut pentru ratele crescute de participare, componenta digitală și cea vizând locuințele precum și pentru integrarea planificării strategice pe termen lung în cadrul bugetării participative. În primul an când a fost introdusă bugetarea participativă, 5% din bugetul orașului vizând investițiile de capital a fost alocată pentru această activitate și 15.000 de rezidenți au participat. De atunci, peste 30.000 de oameni participă în fiecare an, ajungându-se la sute de proiecte aprobate și implementate

Orașul Belo Horizonte este capitală de stat și centru regional, industrial și de servicii, fiind al șaselea oraș ca mărime al Braziliei, cu o populație de 2,4 milioane locuitori. Procesul de bugetare participativă este organizat pe baza celor 9 districte administrative ale orașului, care sunt la rândul lor în 45 de sub-districte și 80 de unități de planificare create cu scopul derulării întâlnirilor și distribuția resurselor.

Procesul de BP are loc de-a lungul a doi ani – începe cu întâlniri la nivel regional și de oraș și se finalizează cu un vot final și monitorizarea proiectelor. După o rundă de întâlniri la nivel de sub-district, fiecare district își alege delegați pentru buget, care evaluează prioritățile bugetare și vizitează fiecare district și proiectele prioritare (caravana cetățenilor). Un alt grup de reprezentanți sunt aleși la nivelul fiecărui district pentru a supraveghea implementarea proiectelor. Aproximativ 60% din resursele alocate pentru BP sunt împărțite între districte pentru priorități locale în timp ce 40% sunt alocate pentru proiecte la nivel de oraș sau regionale prin intermediul unui proces digital de BP.

Suport centralizat pentru implementare

Procesul este asistat de un birou centralizat denumit biroul pentru bugetare participativă și de 9 birouri la nivel de district. Biroul centralizat este responsabil cu funcționarea de ansamblu a procesului - oferirea de logistică care să facă forumurile publice posibile, colectarea, analiza și publicarea de date produse în fiecare ciclu, monitorizarea și diseminarea de informații cu privire la proiecte de BP aflate în implementare. Oficiile de district oferă asistență în vederea organizării forumurilor de la nivel de district și a celor municipale, contactează liderii din comunitate, aranjează logistica pentru forumuri, diseminează informația cu privire la evenimente, ajută cu monitorizarea proiectelor aflate în implementare în district. Biroul centralizat coordonează de asemenea o structură denumită Grupul pentru managementul bugetării participative, format din reprezentanți a diverse agenții municipale. Pe lângă

monitorizarea administrării proiectelor și coordonarea muncii administrative, grupul acționează ca un liant între diferitele agenții municipale.

Distribuirea echitabilă a fondurilor

Începând cu 1993, aproape 700.000 de participanți au decis cum vor fi cheltuiți 600 milioane USD pentru 1400 proiecte câștigătoare, multe dintre ele fiind localizate în zonele sărace ale orașului. Echitatea se realizează la nivelul acestui oraș prin intermediul unui indice pentru calitatea vieții care este folosit pentru a determina câți bani primește fiecare district. Începând cu 1996, municipalitatea a folosit acest index pentru a evalua accesul la și disponibilitatea serviciilor urbane în cele 80 de unități de planificare ale orașului. indexul folosește 35 de indicatori care sunt grupați în 10 variabile cu ponderi variabile, fiecare reprezentând o dimensiune a calității vieții. Unitățile de planificare cu mulți locuitori și calitate scăzută a vieții au prioritate la finanțări pentru a putea fi incluși cât de mulți oameni posibil și de o manieră cât mai echitabilă.

Planificare strategică prin BP

În Belo Horizonte, o parte din bugetul de investiții – 40%, este rezervat pentru investiții strategice care nu sunt la nivel de district. Atunci când este implementat în sens restrâns, BP tinde să se concentreze pe priorități locale și pierde din vedere imaginea de ansamblu. În cazul Belo Horizonte, acest lucru a fost evitat, prin rezervarea unei porțiuni din buget pentru proiecte mari. Aceste proiecte afectează mai mult decât un singur district.

Modificări și extinderea procesului de BP

Încă de la început s-a pus întrebarea cum să fie extins procesul de BP cât mai echitabil cu puțință și cât mai eficient. Astfel, în anul 1995 a fost adăugată o componentă legată de locuințe în cadrul BP iar apoi în 1999 procesul de BP a fost transformat din unul anual în unul bi-anual. Astfel, în prezent procesul de BP la nivelul orașului se întâmplă în anii impari iar componenta de locuințe are loc în anii pari. De asemenea, banii alocați au crescut cu fiecare an – o creștere cu 27.5 milioane USD față de proiectul pilot inițial.

3. BP în Vallejo, California, US. Sursa:<http://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2013/11/citylevelpbmemo1.pdf>

Orașul Vallejo este o comunitate săracă cu aproximativ 116.000 locuitori situată în zona de nord-est a golfului San Francisco. În septembrie 2012, la un an după ce fusese confruntat cu falimentul, Vallejo a devenit primul oraș din SUA care a lansat BP la nivelul întregului oraș și nu doar a unui district. În mai 2013, după ce mai mult de 100 de voluntari au lucrat ca delegați bugetari pe o perioadă de 5 luni ca să dezvolte proiecte care să fie supuse unui referendum, un număr record de 3917 locuitori s-au prezentat la vot și au votat pentru finanțarea a 12 proiecte. Este cea mai bună participare din SUA la un referendum pe o astfel de temă. Proiectele câștigătoare au fost foarte diverse, incluzând grădini comunitare, iluminat stradal, reparații parcuri etc.

Implementare și instituționalizare

În aprilie 2012 Consiliul Local a votat să utilizeze 30% din veniturile previzionate a se realiza din colectarea TVA (3,2 milioane USD) pentru un proces de BP. Pentru primul an de implementare a BP, municipalitatea a alocat un buget de 200.000 USD și a realizat un contract cu Proiectul de Bugetare Participativă (PBP) în vederea implementării proiectului. Doi membri ai PBP au petrecut nouă luni lucrând cu biroul administratorului public din Vallejo pentru a derula procesul de bugetare participativă. În 2013, ca urmare a succesului din faza pilot, consiliul local a votat pentru instituționalizarea procesului prin angajarea a doi membri cu normă întreagă care să coordoneze procesul și să implementeze proiectele câștigătoare și să rezerve o sumă din buget pentru BP.

Asigurarea unei participări diverse

Vallejo are patru grupuri demografice majore – africani-americieni, hispanici, asiatici și albi, fiecare reprezentând aproximativ o pătrime din populație. În structurarea procesului, o preocupare principală a fost ca participanții să reflecte diversitatea demografică a orașului. Pentru a se atinge acest scop au fost folosite trei strategii:

- a) Oferirea de suport instituțional pentru o guvernare comunitară a BP. Consiliul local a nominalizat 20 de organizații locale ca să facă parte din Comitetul Director, care a stabilit regulile și se întâlnea lunar pentru a supraveghea procesul. Acest comitet a acordat prioritate la implicare unor grupuri sub-reprezentate în mod tipic, în special rezidenți săraci, imigranți și tineri.
- b) Incluziune largă. Atunci când au stabilit regulile procesului, comitetul director a deschis participarea la BP către toți rezidenții în vârstă de peste 16 ani, indiferent de statutul legal (imigranți sau nu) sau de alte restricții privind participarea (condamnări anterioare). Din cele nouă întâlniri cetățenești, trei au fost dedicate tinerilor, pensionarilor și celor vorbitori de limba spaniolă. Au existat de asemenea comitete de tineri și destinate celor vorbitori de spaniolă în procesul de selectare a delegaților. Urne mobile au fost duse în cartiere sărace sau la magazine etnice, biserici și școli astfel încât BP să fie accesibilă și celor care în mod normal nu ar fi participat.
- c) Alocarea unor resurse adecvate pentru grupurile vizate și logistica întâlnirilor astfel încât să fie reduse barierele din calea participării. Bugetul pentru implementare a permis coordonatorilor să angajeze facilitatori din grupurile vizate pentru o mai bună interacțiune cu acestea. Bugetul a permis de asemenea traducerea unor materiale, traduceri la întâlniri, mâncare și petrecerea timpului liber la întâlniri.

Finanțarea programelor și serviciilor prin intermediul BP

BP din Vallejo a fost primul proces de BP din SUA care a permis să fie finanțate nu doar proiecte de investiții de capital. Proiectele puteau fi implementate de: un departament din primărie în cazul unor mici granturi pentru afaceri; de o entitate din afara primăriei ca de ex. districtele școlare pentru programe pentru tineri; un ONG local în cazul programelor de

sterilizare a animalelor. Deși extinderea BP la servicii și programe a fost un succes în orașul Vallejo, a ridicat și câteva provocări vizând achizițiile publice precum și resursele necesare implementării. A fost angajată o persoană suplimentară care să se ocupe cu implementarea proiectelor finanțate prin procesul de BP. De asemenea au fost definite reguli clare vizând eligibilitatea serviciilor și programelor în acord cu legislația în vigoare.

Rezultate obținute

- a) Rate crescute de participare în rândul tinerilor. Aproape 1/5 din rândul celor care au participat la întâlnirile din comunitate și respectiv la vot aveau vârsta de sub 18 ani.
- b) Rezidenții săraci au fost suprareprezențați la întâlniri. De ex. familiile care au un venit de sub 10.000 USD pe an reprezintă 12% din populația orașului dar ele au participat în proporție de 15%.
- c) Rate de participare mai scurse la nivelul comunităților vizate. După folosirea urnei mobile, numărul Africanilor-Americanii care au participat/votat a crescut de la 17% la 22%. Similar s-a întâmplat și cu comunitățile asiatice – de la 11% la 17%.
- d) Implicarea unor rezidenți care în mod tradițional nu pot vota. Peste 15% dintre votanți au arătat că în mod normal nu pot vota, din cauza faptului că sunt imigranți ilegali, a vârstei sau a unor condamnări anterioare.

Bibliografie adițională

Allegretti, Giovanni, and Carsten Herzberg. 2004. Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and Growing Local Democracy. Amsterdam: Transnational Institute and the Center for Democratic Policy Making. (<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory.pdf>).

Baiocchi, Gianpaolo, Ganuza, Ernesto (2014) „Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered” Special Section: Real Utopias, Politics and Society, Vol.42(I) 29-50;

Brian Wampler. "A Guide to Participatory Budgeting" Participatory Budgeting. Ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank, 2007;

„Citizen Participation Handbook” People's Voice Project International Central of Policy Studies, editors Holdar Gina Gilbreath and Zakharchenko Olha, publisher „iMedia” Ltd., Ucraina, august 2002;

Franklin, A. L., Ho, A. T. and Ebdon, C. (2009), “Participatory Budgeting in Midwestern States: Democratic Connection or Citizen Disconnection?”. Public Budgeting & Finance, 29: 52–73. doi: 10.1111/j.1540-5850.2009.00936.x;

Goldfrank, Benjamin 2012, „The World Bank and the Globalization of Participatory

Budgeting” Journal of Public Deliberation, Vol.8, Iss.2, Article 7;

Heimans, Jeremy (2002) „ Strengthening participation in public expenditure management: Policy recommendation for key stakeholders”, OECD study, <http://www.oecd.org/social/poverty/31649466.pdf> ;

Krenjova, Jelizaveta, Raudlla, Riga (2010)” Participatory Budgeting at Local Level:Challenges and Opportunities for New Democracies” Halduskultur-Administrative Culture 14(1), 18-46;

Michels, Ank, De Graaf, Laurens(2010) „Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy”, Local Government Studies 36:4,477-491;

Sintomer, Herzberg, Rocke, 2008, „Participatory Budgeting in Europe Potentials and Challenges”, Institutional Journal of Urban and Regional Research, vol.32, 64-78;

Întrebări și discuții

1. Identificați pentru fiecare dintre cele 3 studii de caz prezentate care a fost contextul mai larg care a favorizat inițierea unui proces de BP.
2. Care credeți că este motivul pentru care BP la Cluj este gândită la nivel de cartier? SE va ajunge în viitor la o extindere la întregul oraș a procesului? Argumentați.
3. De ce de obicei proiectele finanțate prin BP sunt proiecte de investiții/de capital? Identificați la nivelul BP de tineret din Cluj-Napoca proiecte care nu vizau investiții în reamenajarea unui spațiu public.
4. Identificați pentru fiecare dintre cele 3 studii de caz prezentate cel puțin 2 riscuri care pot să amenințe sustenabilitatea pe termen lung a procesului de BP.
5. Ce alte orașe din România se pregătesc să implementeze BP? Identificați cel puțin 2 exemple și comparați-le cu procesul de BP din Cluj-Napoca.

UNITATEA 4: Legea cadru a descentralizării în România nr. 195/2006

Această lege cadru a introdus o serie de concepte deosebit de importante și care sunt relevante din perspectiva eforturilor de a reforma administrația publică românească și de a crește eficacitatea procesului de descentralizare. Am ales să discutăm aici trei dintre acestea și anume capacitatea administrativă, indicatorii de performanță și principiul subsidiarității.

Legea cadru a descentralizării definește capacitatea administrativă ca fiind ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege. Pe baza criteriului capacității administrative, unitățile administrativ-teritoriale vor fi clasificate în 2 categorii: a) categoria I – au capacitatea administrativă necesară și b) categoria II – nu au această capacitate.

Implicațiile acestui concept: se va ajunge la o descentralizare diferențiată sau neuniformă. Se pune problema cine va câștiga din implementarea acestei prevederi. Cetățenii care vor primi aceleași servicii indiferent de capacitatea administrației publice locale? Autoritățile administrației publice locale care primesc un “răgaz” pentru a-și dezvolta capacitatea administrativă? Există și dezavantaje?

Vom examina în continuare și alte definiții ale capacității administrative: World Bank face distincție între capacitate tehnică și capacitate managerială. Se consideră că o organizație trebuie să poată îndeplini 4 funcții de bază pentru a fi în stare să își atingă obiectivele: a) luarea deciziilor, inclusiv planificare strategică și evaluare, b) mobilizarea resurselor necesare (nu numai financiare!) și management, c) comunicare și coordonare, d) negociere, soluționarea conflictelor. Dacă îndeplinește aceste 4 funcții satisfăcător se poate afirma că ea posedă capacitate administrativă. Nu s-a ajuns însă la un consens cu privire la cum putem să definim acest “satisfăcător”? Cum putem măsura efectiv capacitatea administrativă? Numeroase probleme pentru că o abordare cantitativă nu e ușor de aplicat în acest caz. Mai există o problemă cu măsurarea capacității administrative: cine decide ce anume înseamnă capacitate administrativă? Guvernul central? Pot să apară conflicte/neînțelegeri între nivelul local și cel central?

O întrebare care persistă: Ce ar trebui să se facă mai întâi? Construirea capacității administrative la nivel local care să fie urmată apoi de descentralizarea prerogativelor? Se pot realiza cele 2 obiective menționate mai sus în același timp? **O abordare tradițională, prudentă** (conservatoare) a presupus dezvoltarea mai întâi a capacității administrative și abia apoi descentralizarea competențelor/resurselor. Prudența guvernelor centrale se datora: corupție în plan local, imaturitate în cheltuirea resurselor financiare, disparități regionale

semnificative, etc. Au existat chiar autori care au mers până acolo încât să afirme că lipsa capacității administrative în cazul țărilor în curs de dezvoltare face descentralizarea să fie inefficientă și mai mult chiar poate produce efecte nedorite (dictaturi locale, corupție, colapsul serviciilor publice locale, etc). **O abordare mai recentă** care arată că se poate dezvolta capacitatea administrativă concomitent cu procesul de descentralizare. Motto-ul celor care susțin această abordare – unele lucruri le înveți mai bine făcându-le decât ascultând despre cum ele sunt făcute de alții. Există dovezi din țări ca Maroc, Tailanda, Pakistan că capacitatea administrativă s-a dezvoltat mai ales atunci când procesul de descentralizare a fost dublat de programe specifice de asistență pentru comunitățile locale (Joint UNDP-Guvernul Germaniei).

În literatura de specialitate – **capacitatea administrativă** depinde în mare măsură de mărimea unității administrativ-teritoriale. Există din această perspectivă **2 tipuri de sisteme administrative: a) sisteme integrate** – unitățile administrativ-teritoriale au marimea care asigură cel mai bine furnizarea de servicii publice de calitate; **b) sisteme non-integrate** – există numeroase autorități ale administrației publice locale dar alte instituții denumite “integrative” ajută la furnizarea serviciilor de baza. În funcție de mărimea unităților administrativ-teritoriale, România poate fi încadrată în cel de al doilea sistem. Din aceeași categorie fac parte și țări precum Franța, statele mediteraneene (Franța are cele mai multe colectivități locale, 37.000)

Această fragmentare este în mare măsură ireversibilă – odată ce au fost create, aceste noi colectivități locale nu vor mai putea fi desfiinate. Capacitatea administrativă redusă în România se datorează și: slabei expertize/pregătiri a oficialilor publici de la nivel local; reticența specialiștilor de a lucra în administrația publică de la nivel local; politizarea administrației publice locale și a procesului de management de la nivelul comunităților locale; corupție, etc.

Această tendință de fragmentare poate fi contracarată prin cooperare în plan local care poate îmbrăca forma asociațiilor de dezvoltare intercomunitară și a zonelor metropolitane (asociații pentru dezvoltare intercomunitară – entități publice care să poată furniza/administra servicii publice în colaborare)

Indicatori de performanță

În Legea cadru a descentralizării 195/2006 sunt introduse conceptele de standarde de calitate și standarde de cost:

a) Standarde de calitate: indicatorii de calitate care trebuie realizați de autoritățile administrației publice locale în furnizarea unui serviciu public și de utilitate publică.

b) Standarde de cost: costurile normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale în vederea furnizării unui serviciu public și de utilitate publică.

Aceste standarde presupun elaborarea unui sistem mai complex de măsurare.

Principiul subsidiarității este consacrat în mod explicit prin această lege cadru (art. 3 - principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare sunt următoarele).

Principiul subsidiarității - constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la **nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean** și care dispune de **capacitate administrativă necesară**. În cazul în care se constată că autoritățile administrației publice de la nivel local nu dispun de capacitatea administrativă necesară, aceste competențe vor fi transferate nivelului județean pe perioadă determinată până în momentul în care se dezvoltă capacitatea administrativă necesară.

UNITATEA 5 – FORME DE COOPERARE ÎN PLAN LOCAL.

Acest material abordează problematica cooperării la nivel local ca o modalitate de a contracara fenomenul de fragmentare administrativă. Acest fenomen îl vom defini simplu și anume existența unui număr prea mare de unități administrativ-teritoriale mici, care nu pot să își îndeplinească în mod corect responsabilităților. Fragmentarea administrativă aduce în discuție procesul de reformă administrativ-teritorială precum și conceptul ceva mai larg de planificare spațială.

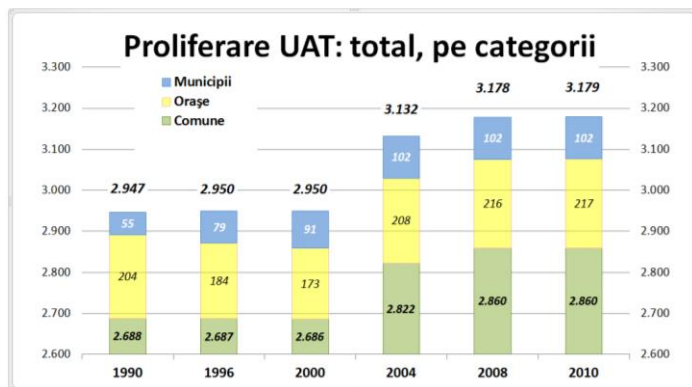
Pentru început voi menționa care sunt câteva dintre tendințele de pe plan internațional în ceea ce privește reforma teritorială. Unele dintre informațiile din această primă parte a prezentării se bazează pe o cercetare Expertforum din 2013. Trebuie spus de la început că la nivelul Uniunii Europene nu există un model standard de organizare administrativ-teritorială. Dimpotrivă, predomină diversitatea determinată în principal de tradiția respectivelor state. Cu toate acestea, în contextul crize economice din 2008, se pot distinge câteva eforturi comune de reformă

- Nivelul administrativ intermediar care corespunde județelor din România este pus sub semnul întrebării. Italia elimină 15 provincii (din 110); UK le reduce gradual; Franța le fuzionează gradual între ele/cu regiunile; Grecia înlocuiește 54 departamente cu 13 regiuni
- Are loc și o consolidare a nivelului de bază mai ales cu privire la comunele rurale - **Danemarca** a redus numărul lor de la 270 la 98; **Statele baltice:** au creat mecanisme financiare de stimulare a fuziunii graduale (Letonia, a redus numărul lor de la de la

500 la 100). Evident, în special comasarea sau fuzionarea forțată este greu de pus în practică, va exista rezistență.

Evident, trebuie să ne punem întrebarea care este situația la nivelul României în ceea ce privește fragmentarea administrativă. România în ansamblu are un grad mediu de fragmentare administrativă. Poate ar fi util să amintim aici că Franța este țara europeană cu cel mai mare grad de fragmentare administrativă, cu peste 30,000 de unități administrativ-teritoriale. Ceea ce este specific României este faptul că în ultimii 10-15 ani s-a permis înființarea de noi unități administrativ teritoriale, atât în mediul rural cât și în cel urban. La nivelul mediului rural din România, putem spune că comunele noastre sunt mai mici decât în UK, Bulgaria; sunt însă mai mari decât în Franța, Hu, Cz, Sk. Sunt oricum în multe cazuri sub dimensiunea *recomandabilă* de 5000 locuitori; iar 88 sunt sub limita *critică* de 1000 loc. În figura de mai jos puteți constata exact perioada în care a avut loc o explozie a numărului de unități administrative-teritoriale: astfel, în perioada 2000-2004, are loc o creștere a numărului comunelor, a orașelor și a municipiilor. Pentru comunele mici acest lucru se traduce printr-un grad ridicat de dependent financiară. Potrivit cercetării Expert Forum, sub 25% din comune (650) acoperă cheltuielile de personal din venituri proprii + cota IVG.

România



Dincolo de fragmentarea administrativă, reorganizarea teritorială trebuie să aibă în vedere și relațiile urban-rural. Acestea reprezintă una din principalele provocări în planificarea teritoriului european. Structura acestor relații și efectele teritoriale diferă de la o țară (regiune) la alta. Între 1994-2004, România se încadra în tendința generală a Europei de Est, cu o accentuare a disparităților dintre orașe și spațiile rurale învecinate, aspect direct legat de nivelul general de dezvoltare al regiunilor. În cazul orașelor cu o dezvoltare rapidă, precum capitala, disparitățile față de spațiul rural din jur tind să se accentueze mai rapid.

Necesitatea consolidării relațiilor urban-rural este evidențiată și de CSDTR 2030. Dezvoltarea zonelor rurale din România trebuie abordată în corelație și nu în contradicție cu orașele, punându-se accentul pe stimularea parteneriatului local și pe o planificare teritorială integrată. Care sunt scenariile de reformă? În principal vorbim de 2 mari opțiuni și de combinații care se pot dezvolta plecând de la acestea. Vorbim în principal de comasare sau fuziune și de cooperare intermunicipală. Bineînțeles, cooperarea poate fi obligatorie sau poate fi stimulată prin existența unor mecanisme financiare.

În continuare vom discuta cu referire la cazul României despre strategii de cooperare. Voi analiza astfel aspecte semnificative cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară și la zonele metropolitane. Mă voi axa în principal pe strategia de cooperare deoarece cel puțin până în prezent au fost mai puține discuții la noi cu privire la comasare.

Voi începe discuția despre asociațiile de dezvoltare intercomunitară prin a vă reaminti că în România avem doar trei tipuri de unități administrativ-teritoriale – comune, orașe și județe. Această enumerare limitativă este consacrată prin constituție și prin urmare nu putem înființa noi UAT-uri decât dacă modificăm constituția.

Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată definește asociațiile de dezvoltare intercomunitară ca structuri de cooperare și colaborare cu personalitate juridică de drept privat și statut de utilitate publică recunoscut prin efectul legii, înființate de unitățile administrativ-teritoriale, care vizează:

- dezvoltarea economico-socială a localităților;
- dezvoltarea teritorială și amenajarea teritoriului;
- asigurarea furnizării/prestării serviciilor publice;
- creșterea veniturilor nefiscale la nivel local;
- ameliorarea nivelului de trai al colectivităților componente;
- protecția mediului.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice sunt un tip special de asociații de dezvoltare intercomunitară ale căror particularități derivă din faptul că acestea sunt formate numai din unități administrativ-teritoriale și sunt destinate furnizării/prestării în comun a serviciilor comunitare de utilități publice reglementate prin Legea nr. 51/2006, precum și realizării în comun a unor obiective de investiții de interes intercomunitar specifice infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestor servicii. Acest ultim tip de ADI-uri a luat un mare avânt în ultimii ani când autoritățile locale au înțeles importanța asocierii pentru furnizarea unor servicii publice. La nivelul județului Cluj, doua exemple de

ADI-uri: *Asociația Metropolitană de Transport Public Cluj sau Eco-Metropolitan Cluj (sistem integrat de managementul deșeurilor la nivelul întregului județ).*

Pe plan internațional, zonele metropolitane reprezintă un teritoriu urban continuu și de mari dimensiuni care lucrează ca o singură regiune multifuncțională. S-a spus despre zonele metropolitane că reprezintă o singură realitate fizică urbană cu numeroase subsisteme și cu o populație de peste un milion de locuitori (Atenție – acest criteriu nu se aplica în cazul României, având în vedere că numai Bucureștiul are peste 1 milion de locuitori). La nivelul Europei există în prezent peste 120 de regiuni sau zone metropolitane recunoscute, dintre care în jur de 40 sunt membre METREX (Rețeaua Regiunilor și Zonelor Metropolitane).

În România zona metropolitană reprezintă o zonă constituită prin asociere, pe bază de parteneriat voluntar, între marile centre urbane (Capitala României și municipiile de rangul I) și localitățile urbane și rurale aflate în zona imediată, la distanțe de până la 30 km, între care s-au dezvoltat relații de cooperare pe multiple planuri. În anul 2011 a avut loc o importantă modificare legislativă – și municipiile reședința de județ pot să își constituie zone metropolitane. Din punctul de vedere al statutului juridic, zonele metropolitane sunt persoane juridice de drept privat dar de utilitate publică care poartă denumirea de asociații de dezvoltare intercomunitară. Zona metropolitană nu este așadar similară unei unități administrativ-teritoriale, aceasta deoarece Constituția României enumeră în mod expres și limitativ diviziunile administrative care sunt comunele, orașele/municipiile și județele.

Zona metropolitană este condusă de un consiliu de administrație format din persoane numite, reprezentanți ai autorităților locale care se asociază, având în frunte un președinte. Se poate înființa și un aparat tehnic pentru ducerea la îndeplinire a obiectivelor stabilite. Ca și mod de finanțare, legea face trimitere la contribuții de la bugetul autorităților asociate și la programe finanțate de stat în scopul încurajării acestei asocieri. Sunt permise însă și alte tipuri de surse de finanțare, în condițiile legii.

În strânsă legătură cu zonele metropolitane trebuie discutați și poli de creștere. În cadrul planificării spațiale se discută de multă vreme de conceptul de dezvoltare policentrică – presupune crearea unei rețele/ierarhii functionale de centre urbane la nivelul teritoriului României. Prin poli de creștere s-a dorit concentrarea investițiilor și evitarea unor multiplicări. Prin intermediul Programului Operațional Regional 2007-2013, în cadrul Axei prioritare 1 – „Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor – poli urbani de creștere”, au fost finanțate trei sub-domenii, în funcție de tipul beneficiarilor de finanțare nerambursabilă, respectiv:

- a) **Poli de creștere**, reprezentați de șapte mari centre urbane (Iași, Constanța, Ploiești, Craiova, Timișoara, Cluj-Napoca și Brașov) și arealele de influență ale acestora;
- b) **Poli de dezvoltare urbană**, reprezentați de municipiile Arad, Baia Mare, Bacău, Brăila, Galați, Deva, Oradea, Pitești, Râmnicu-Vâlcea, Satu Mare, Sibiu, Suceava, Târgu Mureș;
- c) **Centre urbane**, reprezentați de orașe/municipii cu peste 10.000 de locuitori, altele decât poliile de creștere și poliile de dezvoltare urbană.

Pentru poliile de creștere, de fapt cele mai importante orașe din România, această desemnare a presupus că între altele au trebuit să își constituie zone metropolitane. Unele dintre aceste orașe aveau astfel de zone deja constituite în timp ce alte orașe, cum e și Clujul, se aflau în plin proces. Filozofia dezvoltării policentrice și a poliilor de creștere este ca orașul metropolă să acționeze ca un motor și să genereze bunăstare și efecte pozitive în ceea ce privește dezvoltarea economică și investițiile și pentru arealele rurale periferice. Este bineînțeles discutabil în ce măsură acest obiectiv a fost atins în România pentru perioada 2007-2013.

Întrebări pentru autoevaluare:

- România este din perspectiva modului de organizare a puterii politice, un stat
- Enumerați câteva autorități publice deconcentrate din România.
- Enumerați principalele avantaje ale unui sistem de descentralizare administrativă.
- Arătați care sunt originile conceptului de centralizare administrativă.
- Definiți conceptul de descentralizare asimetrică.
- Precizați care este legea cadru a descentralizării în România și care sunt principalele concepte noi pe care le-a introdus.

Bibliografie folosită la redactarea textului:

Alexandru, I., *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*, Lumina Lex, București, 1999.

Barna, B., *Politica regională și dezvoltarea teritoriului*, Fundația Diaspora, Timișoara, 2003.

Deleanu, I., *Instituții și proceduri constituționale*, vol.I, ed. Servo-Sat, Arad, 1998.

Joint UNDP (United Nations Development Program) – Guvernul Germaniei intitulat “Decentralization: A sampling of definitions”, fără an, disponibil online la adresa www.undp.org/eo/documents/decentralization_working_report.PDF.

Millon Delsol, C., *Statul subsidiar*, EFES, Cluj-Napoca, 2000

Nicola, I., *Managementul serviciilor publice locale*, ed. All Beck, Bucuresti, 2003.

Petrescu, R. N., *Drept administrativ*, Accent, Cluj-Napoca, 2004.

Popa, E., *Autonomia locală în România*, All Beck, Bucuresti, 1999.

Bibliografie obligatorie (pentru studenți):

Ghiolțan, C., și Uioraș, M., *Descentralizare administrativă în Ungaria*, RTSA, nr.2/2005
(primele pagini care se referă la procesul de descentralizare în general)

Bibliografie opțională (pentru studenți):

Profiroiu, M., și Profiroiu, A., *Decentralization process in Romania*, TRAS, nr.16E-2006.