

ROLUL DESCENTRALIZĂRII ÎN APROFUNDAREA PROCESELOR DE DEMOCRATIZARE A STATULUI POSTSOVIETIC

Sergiu CORNEA,
Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul
prorectorusc@gmail.com

Rezumat: *Urmare a tendințelor și proceselor globale de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale, guvernarea democratică și descentralizată, într-o formă sau alta, a fost adoptată de multe țări de-a lungul ultimilor decenii. Dacă în țările dezvoltate, descentralizarea, în principal, a însemnat căutarea unor forme mai eficiente de guvernare, în țările aflate în tranziție, procesul de descentralizare a fost legat inseparabil de punerea în aplicare a pârgurilor economiei de piață și a mecanismelor și instituțiilor democratice.*

Indiferent de similitudinile conceptuale, trăsăturile comune ale mecanismelor de implementare, problemele de aceeași natură, nu există un set de principii și soluții universal aplicabile și care ar produce efecte similare în toate statele. Aplicarea unui „model ideal” al descentralizării, care a funcționat cu succes în unul sau câteva state nu garantează a priori succesul, deoarece fiecare stat are propriile sale particularități politice, sociale, economice și istorice care, până la urmă, au un rol determinant în reușita procesului de descentralizare.

Cuvinte cheie: *democratizare, descentralizare, stat postsovietic*

Guvernarea descentralizată – o tendință a lumii contemporane. În ultimele decenii, procesele de descentralizare, practic, au cuprins lumea întreagă. Motivul acestui amplu proces este unul simplu: evoluțiile recente în materie de guvernare democratică și diversitatea teritorială a lumii contemporane presupun asumarea unei anumite flexibilități ale sistemelor de organizare teritorială a puterii publice și evident, statele centralizate nu mai pot răspunde acestor provocări. Dezamăgirea față de planificarea centralizată a dezvoltării economice a făcut ca multe țări în curs de dezvoltare, începând cu anii 70 ai sec.XX, să descentralizeze responsabilitățile pentru planificarea dezvoltării socio-economice și administrarea treburilor publice la nivel local. [1, p.145] Era din ce în ce mai dificil de a gestiona eficient programele de dezvoltare și planificare centralizată, deoarece condițiile socio-economice și politice deveniseră mult mai complexe. Atât liderii politici din țările în curs de dezvoltare cât și consilierii lor externi au vociferat apelul pentru descentralizare ca un mecanism de a face politicile mai receptive la nevoile locale și de implicare a populației locale în procesele de guvernare democratică. [2, p.238]

Urmare a tendințelor și proceselor globale de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale, guvernarea democratică și descentralizată, într-o formă sau alta, a fost adoptată de multe țări de-a lungul ultimilor decenii. Până la începutul anilor '90 ai secolului trecut, doar douăsprezece dintre cele șaptezeci și cinci de țări

cu o populație de peste 5 milioane de oameni au realizat o anumită formă de decentralizare. La sfârșitul anilor 1990, circa 95 la sută din țările cu sisteme politice democratice aveau unități subnaționale de administrare sau guvernare. La începutul anilor 2000, în lume existau mai multe state democratice decât nedemocratice. [3, p.8] Freedom House, din totalul de 195 țări (cu o populație de 7 315 804 000 locuitori) monitorizate în anul 2015 a stabilit următorul clasament al gradului de libertate: „libere” – 44% (40% populație), „parțial libere” – 30% (24% populație) și „non libere” – 26% (36% populație). [4]

Programul ONU pentru Așezări Umane (UN-HABITAT) într-un raport privind importanța descentralizării eficiente pentru consolidarea puterii publice locale constata că un număr de țări dezvoltate sau în curs de dezvoltare au fost implicate în redefinirea relațiilor între entitățile lor teritoriale cu privire la: transferarea sau eficientizarea funcțiilor, redefinirea împuternicirilor și autorității de luare a deciziilor și realocarea resurselor. Consecințele acestor schimbări, fără nici o excepție, au avut impact asupra rolurilor și responsabilităților economice și administrative în gestionarea problemelor sociale, economice și de mediu la nivel local. [5, p.8]

Opțiunea pentru o guvernare democratică și descentralizarea puterii publice. În ultimele două decenii, 80% din toate țările din lume au trăit experiența reformelor administrative care au avut drept scop descentralizarea. Astfel, reformele administrative din țările Europei Centrale și de Est s-au înscris în amplul proces de descentralizare care are loc în lumea întreagă. [6, p.1210-1211]

Dacă în țările dezvoltate, descentralizarea, în principal, a însemnat căutarea unor forme mai eficiente de guvernare, în scopul de a asigura competitivitatea economiei naționale, în țările aflate în tranziție, procesul de descentralizare a fost mai complicat. În aceste țări descentralizarea a fost legată inseparabil de punerea în aplicare a pârghiilor economiei de piață și a mecanismelor și instituțiilor democratice. Potrivit opiniei lui Zd.Petak, descentralizarea în fostele țări socialiste din Europa Centrală și de Est a fost una dintre condițiile prealabile pentru adaptarea economiilor lor la standardele economiei de piață. Din acest motiv elaborarea posibilelor direcții ale procesului de descentralizare a devenit tema frecventă de cercetare pentru mulți oameni de știință și experți din țările respective. [7] În acest context menționez că descentralizarea nu a avut în prim plan doar probleme de ordin economic. În statele post-comuniste descentralizarea, în afară de economie, mai constituie obiectul de studiu a cel puțin cinci ramuri ale științelor sociale: științei politice, științei administrației, sociologiei, geografiei politice și a dreptului. Problema privind rolul descentralizării în aprofundarea proceselor de democratizare a societății s-a aflat adesea și în atenția specialiștilor din diverse domenii ale activității practice.

M.Illner menționa că în marea schimbare cu care s-au confruntat țările din Europa Centrală și de Est și CSI începând cu 1989/1990, au trebuit să facă față la

trei transformări fundamentale: a) de la o economie de stat planificată la o economie de piață privată, b) de la regulile centralizării autoritare la o democrație pluralistă și c) de la un mod de organizare a societății în care domina partidul și statul la o societate civilă relativ autonomă. În plus, unele țări s-au confruntat, de asemenea, cu provocarea constituirii națiunii. Transformarea structurilor teritoriale a guvernelor și a descentralizării au fost considerate ca o parte importantă a procesului de stabilire a unei democrații pluraliste și construirea unei societăți civile. [8, p.25]

În raport cu democrația privită „ca o luptă niciodată câștigată și niciodată sfârșită”, menționa D.Apostol, descentralizarea apare complementară și inseparabilă. [9, p.47] În general, opțiunea pentru o guvernare democratică s-a bazat pe două argumente: în primul rând, că oferă un cadru instituțional pentru participarea tuturor cetățenilor în procesele economice și politice; și în al doilea rând, că promovează drepturile și valorile universale ale omului ca scop în sine. Guvernarea democratică presupune că statul asigură alegeri libere și corecte; descentralizează în mod corespunzător puterea și resursele colectivităților locale; asigură independența sistemului judiciar și accesul la justiție; menține un serviciu public care funcționează eficient; asigură separarea puterilor; asigură accesul la informație și independența mass-media; garantează drepturile fundamentale ale omului precum și libertatea de exprimare; aplicarea unor politici economice solide. [3, p.6] Din această perspectivă descentralizării îi revine un rol important în afirmarea unei guvernări democratice. Și tocmai de aceea, în diverse state ale lumii contemporane, din diferite regiuni geografice, se desfășoară ample procese de descentralizare, prin care se promovează obiective democratice și de dezvoltare, descentralizarea, după cum menționa A.Iorgovan constituind „corolarul indispensabil al democrației”. [10, p.452]

Indfluența descentralizării asupra edificării instituțiilor democratice în statele postsovietice. Cele mai multe informații privind relația existentă între descentralizare și guvernarea democratică provin din experiența statelor dezvoltate. În cele mai multe dintre aceste țări, edificarea instituțiilor democratice și extinderea drepturilor cetățenești a avut loc pe parcursul unei îndelungate perioade de centralizare, descentralizarea desfășurându-se în condițiile în care aceste drepturi și instituții democratice au fost, în mare măsură, formalizate. Spre deosebire de ele, în R.Moldova, ca și în majoritatea țărilor postsovietice, descentralizarea a coincis cu o perioadă de tranziție democratică. Prin urmare, autoritățile publice fiind abilitate să exercite puterea publică, de rând cu celelalte instituții publice, la toate nivelurile de putere, s-au ocupat și de implementarea valorilor societății democratice.

În acest context este foarte important de a studia modul în care descentralizarea influențează guvernarea democratică în contextul în care instituțiile politice, juridice și administrative se află încă în stadiul de construcție.

Cercetătorii J. M. Cohen și S. B. Peterson au remarcat faptul existenței unei tendințe a unor specialiști de a argumenta simplist că alegerile democratice și oficiali locali și consilii responsabile sunt esențiale pentru descentralizarea eficientă. Ei consideră că din punct de vedere metodologic această afirmație suferă de utilizarea neglijentă a terminologiei critice și a ipotezei idealiste despre dezvoltarea centrată pe oameni și confundă relația dintre formele politice și administrative ale descentralizării. În mod clar, cu cât e mai mare cantitatea de descentralizare democratică, care are loc, cu atât e mai largă gama de forme administrative sau politice a strategiilor de descentralizare pe care factorii de decizie din guvern le au la îndemână în raport cu problema existentă. Pe de altă parte, în țările în care s-au confruntat cu o descentralizare politică minimală, strategiile de descentralizare administrativă sunt limitate la deconcentrare. În consecință, democratizarea poate facilita strategiile de descentralizare administrativă și/sau politică, dar absența acesteia nu înseamnă neapărat că aceste strategii nu pot fi eficiente sau eficace. [11]

Descentralizarea, potrivit opiniei D. Apostol, nu reprezintă un scop în sine, ci un mijloc care permite apropierea nivelului, deciziei de cel care o va suporta sau va beneficia de aceasta. Descentralizarea aduce guvernul mai aproape de cetățeni, creează condiții pentru democratizarea guvernantei și pentru creșterea eficienței acesteia. Prin descentralizare se realizează apropierea autorităților puterii publice de sursa și, în același timp, obiectul său – poporul. [12, p. 210]

M. Illner, consideră că descentralizarea contribuie în cel puțin cinci moduri diferite la procesul de democratizare:

În primul rând, oferă oportunități pentru segmente largi ale populației de a participa direct la guvernare prin funcții electivă sau indirect, prin alegeri locale sau prin monitorizarea îndeaproape a guvernului la locul de muncă. Acest lucru ajută, de asemenea, la învățarea de noi roluri și practici politice.

În al doilea rând, oferă oportunități pentru dezvoltarea unor noi elite la nivel subnațional, care ar putea necesita abilități politice pentru a participa efectiv la viața politică națională.

În al treilea rând, autoritățile publice subnaționale acționează, într-o oarecare măsură, cel puțin, ca un control sau forță compensatorie pentru autoritățile centrale.

În al patrulea rând, descentralizarea solicită actorilor locali și regionali să se implice în dezvoltarea economică și socială locală și regională.

În al cincilea rând, descentralizarea funcțiilor administrației la nivel local împiedică o supraîncărcare a guvernului la centru. [8, p.391]

Și Comitetului Regiunilor s-a pronunțat în sensul că este extrem de important ca guvernanta locală și regională să fie exercitată de autorități alese în mod democratic, reprezentative în sens amplu, care să fie obligate să își asume responsabilitatea față de populația lor. Proximitatea față de locuitori a unei astfel de politici reprezintă valoarea adăugată a democrației locale și regionale, întrucât buna

guvernanță și transparența contribuie la legitimitatea și responsabilitatea structurilor locale și regionale, sporind încrederea în acestea. [13, p.42]

Indiscutabil, descentralizarea este o componentă importantă a reformelor democratice care au avut sau au loc, mai ales în statele post-sovietice. Nu putem înțelege beneficiile depline ale guvernării democratice, dacă nu vom accepta faptul că nu toate problemele au un caracter statal și că rezolvarea acestora implică luarea unor decizii la nivel local de către cei care-i vor simți nemijlocit efectele. Descentralizarea corectă și eficientă, menționa V.Popa, este esențială în procesul reformei administrației publice locale, deoarece presupune o delimitare clară a atribuțiilor și surselor de venit ale autorităților centrale și locale după anumite reguli, astfel încât autonomia locală să fie garantată și autoritățile locale să poată gestiona independent problemele de interes local și resursele materiale și financiare pe care le au la dispoziție. Ceea ce nu s-a reușit a realiza în rezultatul reformelor din anii 1994, 1998 și 2003, în viziunea sa, a fost anume descentralizarea corectă a serviciilor publice. [14, p.16]

Descentralizarea este considerată a fi și o condiție prealabilă a democrației, fiind utilizată ca termen-cheie pentru evaluarea democratizării unui regim politic. [6, p.1209] Referitor la ideea că descentralizarea este o condiție esențială pentru democratizare, menționez că susținătorii ideii au argumentat că descentralizarea are potențial de a îmbunătăți guvernanta democratică prin responsabilizarea autorităților, deoarece acestea ar fi mai aproape de cetățeni și ar fi mai capabili de a discerne în ce constau preferințele lor. În plus, descentralizarea aduce cetățenii mai aproape de guvern, permițându-le să știe cu ce se ocupă autoritățile alese de ei și de a le responsabiliza pentru activitatea și acțiunile lor. De asemenea, descentralizarea permite cetățenilor să se implice mai activ în deliberările cu privire la afacerile publice. Descentralizarea oferă o mai bună calitate a reprezentării, o mai mare transparență, și mai multe oportunități de participare a cetățenilor. Ca urmare, guvernul ar fi receptiv și responsabil față de cetățeni, care ar fi, la rândul lor, implicați activ în deliberare cu privire la afacerile publice.

În realizarea descentralizării sunt importante și strategiile folosite pentru realizarea obiectivelor propuse. În acest scop, M.Illner oferă unele strategii de descentralizare aplicabile statelor din Europa Centrală și de Est și ale celor din Comunitatea Statelor Independente:

- *Strategia optimă de descentralizare.* Succesiunea etapelor de transformare aduce, într-adevăr, probleme și situații reale care pot exista atunci când o descentralizare pripită a guvernării ar putea fi contraproductivă. Descentralizarea rapidă și cu orice preț nu ar trebui să fie ținta reformei.

- *Transferul de experiențe și de soluții instituționale din democrațiile mature.* Multe sarcini care trebuie să fie soluționate de către reformele de descentralizare din fostele țări socialiste sunt probleme standard care au fost întâmpinate de reformele de descentralizare din altă parte, pentru care sunt

cunoscute soluțiile și pot fi folosite ca sursă de inspirație.

- *Schimbul de informații intra-regionale*. Experiența care a fost generată într-o țară post-comunistă aflată la etapa de transformare democratică este potrivită pentru învățare de către alții din regiune, din cauza similitudinii moștenirii „socialiste” și a circumstanțelor actuale. În schimb, experiența „transplantării” și „importării” a experienței și a instituțiilor dintr-o țară occidentală poate fi, de multe ori, sub semnul întrebării, din cauza mediilor politice și economice foarte diferite din care acestea provin. De asemenea, actorii din regiune, împărtășesc, în gândirea și acțiunea lor, condiții comune – în pofida diferențelor culturale și a altor diferențe existente în cadrul regiunii – comunicarea lor poate fi înrădăcinată într-o măsură semnificativă în cadrul înțelegerii și „încrederii” reciproce, în timp ce experții și specialiștii occidentali rămân adesea destul de departe de realitățile complexe din țările în cauză.

- *Învățarea din istoria propriei țări*. Un transfer de experiențe de-a lungul timpului din propria istorie politică și administrativă a unei țări poate fi considerat ca o sursă de inspirație. În unele țări, cum ar fi cele din Europa Centrală și de Est, deja existau sisteme de administrare subnațională mai mult sau mai puțin moderne înaintea preluărilor comuniste de la sfârșitul anilor '40 ai secolului XX, care au fost ulterior erodate și substituite de către sistemul de tip sovietic.[15, p.398-400]

Concluzii. Reformele de descentralizare a puterii publice care au avut loc în statele Europei Centrale și de Est și în Comunitatea Statelor Independente sunt o dovadă elocventă a faptului că, indiferent de similitudinile conceptuale, trăsături comune ale mecanismelor de implementare, problemele de aceeași natură, nu există un set de principii și soluții universal aplicabile și care ar produce efecte similare în toate statele.

Aplicarea unui „model ideal” al descentralizării, care a funcționat cu succes în unul sau câteva state nu garantează *a priori* succesul, deoarece fiecare stat are propriile sale particularități politice, sociale, economice și istorice care, până la urmă, au un rol determinant în reușita procesului de descentralizare.

Descentralizarea presupune crearea unui mecanism eficient de distribuire a responsabilităților între nivelurile de realizare a puterii publice și, evident, o nouă dimensiune spațială de acțiune a autorităților publice. Descentralizarea puterii publice în limitele spațiale stabilite în condițiile statului sovietic hipercentralizat este sortită eșecului.

Bibliografie:

1. Firman T. Decentralization Reform and Local-Government Proliferation in Indonesia: Towards a Fragmentation of Regional Development. In: Review of Urban & Regional Development Studies. Jul-Nov, 2009, Vol. 21, Issue 2/3.
2. Oates W. The Role of Fiscal Decentralization in Economic Growth. In: National Tax Journal, Vol. XLVI, No.2.

3. Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings Institution Press, 2007.
4. Freedom in the World 2016.
https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf
(accesat 13.05.2016).
5. International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all. UN-HABITAT, 2009.
6. Carp R., Sienerth A.K. Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective. In: Jurisprudence, no 21(4), 2014.
7. Petak Zd. How to Measure Decentralization: The Case-Study from Central European Countries. Bloomington, 2004. http://www.indiana.edu/~wow3/papers/wow3_petak.pdf (accesat la 15.07.2016).
8. Illner M. Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions. In: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: United Nations, 2000.
9. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr.1, 1993.
10. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005.
11. Cohen, J. M., Peterson, S. B., Methodological Issues in the Analysis of Decentralization.
<http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/PoliticalScience/Isu%20metodologi%20desentralisasi.pdf> (accesat la 14.06.2015).
12. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства. Т. 1. Новосибирск: Наука, 2010.
13. Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139, 17.05.2013.
14. Popa V. Cadrul general al descentralizării în Republica Moldova. În: Descentralizarea: elementele unui model. Chișinău: TISH, 2006.
15. Illner M. Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries. In: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8, 2000.