

CONSOLIDAREA DEMOCRAȚIEI LOCALE – O PRIORITATE A REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

STRENGTHENING LOCAL DEMOCRACY - A PRIORITY OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

DOI: 10.5281/zenodo.3707654

CZU: 352(478)

Ion POPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, the author addresses the problem of consolidating democracy in the reform of local public administration. The conceptual approaches regarding local democracy, its purpose and manifestations are examined. At the same time, the interaction between the central administration and the authorities of the local public administration in the realization of the local democracy is analyzed, the existing problems and the possibilities of overcoming them.

Keywords: local democracy, reform, administrative capacity, local autonomy, participation, public services.

REZUMAT

În prezentul articol autorul abordează problema consolidării democrației în cadrul reformei administrației publice locale. Sunt examinate abordările conceptuale privind democrația locală, scopul și manifestările acesteia. Totodată, este analizată interacțiunea dintre administrația centrală și autoritățile administrației publice locale în consolidarea democrației locale, problemele existente și posibilitățile de depășire a acestora.

Cuvinte-cheie: democrație locală, reformă, capacitate administrativă, autonomie locală, participare, servicii publice.

De la declararea independenței, în 1991, și până în prezent, Republica Moldova se află într-un proces continuu de reformă a administrației publice, care a devenit o constantă pe agenda politică a tuturor guvernelor care s-au succedat la cârma statului. În primele faze ale tranziției spre un stat democratic, accentul s-a pus pe crearea unui guvern național puternic. Acest pas era necesar pentru a înființa organe de stat viabile și funcționale într-un nou mediu politic, economic și social în proces de

transformare, dar și pentru a face presiuni în favoarea sau împotriva schimbării. Instaurarea statului de drept, reforma justiției, o veritabilă administrație publică, drepturile omului și un parlament eficient au fost prioritățile esențiale declarate după obținerea independenței de către Republica Moldova. Odată cu fortificarea administrației publice centrale a devenit imperios necesară reformarea administrației publice locale și dezvoltarea democrației locale pentru a evita derapajele către autoritarism și pentru

a satisface mai bine nevoile populației din teritoriu.

O democrație locală eficientă este recunoscută din ce în ce mai mult ca o condiție necesară pentru asigurarea dezvoltării economice și sociale durabile și echitabile, promovarea bunei guvernări și a valorilor democratice. Abordările conceptuale privind democrația locală pot fi împărțite în două mari categorii. Pentru unii cercetători [9; 13; 16], dimensiunile democrației locale sunt intrinseci: indiferent de efectul lor asupra rezultatelor, valoarea democrației locale constă în oportunitatea participării sporite la procesul decizional, care întărește cultura civică, construiește capital social și permite oamenilor să acționeze ca cetățeni mai activi. Alții au o viziune instrumentală asupra beneficiilor democrației locale, concentrându-se pe capacitatea democrației locale de a îmbunătăți furnizarea serviciilor și a rezultatelor prin consolidarea capacității și responsabilității publice [2; 7; 8].

Actualmente se consideră că democrația locală are scopul de a asigura ca politicile locale să reflecte nevoile și preferințele comunităților locale. Dincolo de dezbaterile teoretice, o democrație locală eficientă îmbină elementele ambelor abordări, facilitând cetățenilor participarea la procesul decizional, îmbunătățind calitatea serviciilor, consolidând comunitățile și impulsivând dezvoltarea locală durabilă.

O administrație locală eficientă și democratică trebuie să asigure servicii publice de calitate și să reacționeze prompt la necesitățile comunităților locale. Totodată, gradul de responsabilitate al autorităților publice locale este mult mai personalizat decât al celor centrale. Altfel spus, persoanele investite cu autoritate publică la nivel local sunt foarte aproape de cei care suportă nemijlocit consecințele deciziilor lor. Cu toate acestea, în mai multe țări în tranziție, inclusiv în Republica Moldova, nu se poate vorbi despre o dezvoltare plenară a democrației

locale. Deși o serie de competențe au fost transferate către autoritățile administrației publice locale, dar în mod insuficient sau fără resursele necesare. Serviciile publice sunt furnizate, dar nu întotdeauna în conformitate cu standardele stabilite. Nu întotdeauna autoritățile locale sunt sensibile la nevoile cetățenilor. Aceștia din urmă au dreptul de a vota, dar nu mai pot influența la modul real procesele care se derulează ulterior.

Conform aprecierilor experților, situația democrației locale și a descentralizării, alături de justiție, drepturile omului și libertatea mass-media, a fost și rămâne unul din cele mai importante domenii, în care sistematic s-au constatat probleme și restanțe majore în raport cu angajamentele Republicii Moldova pe plan intern (implementarea documentelor de politici) și extern, implementarea recomandărilor partenerilor de dezvoltare. Iar reacția autorităților statului a fost întotdeauna mai mult una formală și declarativă [14, p. 7; 15, p. 38]. Diverse aspecte ale situației democrației locale din Republica Moldova au devenit o preocupare a structurilor Consiliului Europei și obiectul mai multor rezoluții ale Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (2017, 2018, 2019) care au atestat regrese în acest domeniu, comparative cu situația anterioară. În Rezoluția Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei din 4 aprilie 2019 se constată că în Republica Moldova se atestă o deteriorare a democrației locale, exprimată prin recentralizarea mai multor competențe care au fost transferate anterior autorităților locale, subminarea atribuțiilor autorităților locale prin numeroase intervenții ale autorităților de stat în cadrul funcțiilor la nivel local, lipsa mecanismelor și resurselor în exercitarea sarcinilor delegate administrației publice locale, supravegherea excesivă a administrației publice locale etc. În mod special, rezolu-

 tia a subliniat imprecizia motivelor pentru activarea mecanismului referendumului de rechemare a primarului, ceea ce deteriorează condi iile de func ionare a aleşilor locali şi atrage o disfunc ie gravă a democrației locale, deoarece primarii lucrează sub amenin area permanentă a referendumului de revocare. Totodată, autorităţile locale nu sunt autonome în gestionarea resurselor umane, nu pot recruta personal de înaltă calificare şi nu pot oferi oportunităţi de pregătire adecvate, salarii sau perspective de carieră. Remunerarea în cadrul autorităților locale fiind departe de a fi suficientă,  i împiedică pe tineri să se implice în politica locală [12].

Guvernarea de tip centralizat şi neglijarea autonomiei locale reprezintă o moştenire mai veche a regimului sovietic, dar mai ales în compara ie cu standardele sus inute de UE pentru buna guvernare, devine tot mai clar c t de mari sunt discrepan ele existente în materie de democra ie locală, ca efecte cumulative ale  nt rzierii reformelor privind descentralizarea. At ta timp c t unităţile administrativ-teritoriale de ambele niveluri vor fi tratate de puterea centrală drept centre de concentrare şi de difuzare a deciziilor transmise de la centru, fără să dispună de instrumente legale de exercitare a puterii administrative în toate domeniile, nefind înzestrate cu puterea economică corespunzătoare şi fără capacităţi administrative pe măsură, nu putem vorbi despre descentralizare, democra ie şi autonomie locală [11, p. 12-13].

Dezvoltarea unei administrații locale democratice şi eficiente reprezintă o schimbare necesară şi fundamentală fa  de modelul anterior de guvernare. Democra ia locală înseamnă că autoritățile locale asigură un adevărat leadership pentru comunităţile lor. O defini ie a leadership-ului este dată în raportul OCDE privind modernizarea statului: «Leadership-ul caută în special să ob in  rezultate, este deschis  nv  ării,

 n elegerii mediului şi a  nfluen ei sale, g ndirii şi ac iunii strategice, dezvoltării unor noi structuri şi proceduri de lucru, să dezvolte şi să comunice o viziune personală a schimbării» [10, p. 204].

Democra ia locală presupune că autoritățile locale conlucrează cu societatea civilă pentru a implementa proiecte comune, a dezvolta planuri pe termen lung pentru comunitatea lor ca să facă fa  provocărilor existente. Ele se străduie să producă rezultate care pot îmbunătăţi calitatea vie ii popula iei din comunitate. Acestea oferă servicii publice în conformitate cu standardele recunoscute şi care satisfac nevoile cetăţenilor. Democra ia locală presupune angajamentul popula iei fa  de administrația locală nu numai în timpul alegerilor, dar şi în definirea priorităților, proiectarea serviciilor publice şi deciziilor aferente. Proiectele administra iilor locale urmează să fie elaborate reieşind din necesit  ile cetățenilor, în participare cu aceştia, astfel  nc t să întrunească adeziunea lor. Cet  enii sunt  mputernici i să solicite dări de seamă administrației locale cu privire la realizarea proiectelor şi utilizarea resurselor.

Democra ia locală presupune faptul că reprezentan ii administrației publice locale  n eleg modul de func ionare şi interac iune a autorităților publice centrale şi locale, sunt preocupa i de nevoile celor care i-au ales, ştiu să comunice şi încurajează participarea la procesele decizionale la nivel local. Reprezentan ii administrației publice centrale, la fel, urmează să împărtăşească această viziune, iar voin a şi abilit  ile lor determină calitatea cadrului legislativ şi natura constructivă a rela iilor cu autoritățile locale.

Consiliul Europei demonstrează o preocupare permanentă pentru consolidarea democrației locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale defineşte principiile democrației locale, iar numeroasele recomandări ale Consiliului de Miniştri al Consiliului Eu-

ropei stabilesc normele complementare. Dar calea este lungă și presărată de probleme pentru a transpune aceste principii și norme în practică și pentru a dezvolta democrația locală. Consiliul Europei dezvoltă programe pentru a susține statele membre și asociațiile naționale ale colectivităților locale să avanseze pe această cale. Numeroase organizații internaționale și naționale și-au adus aportul la dezvoltarea democrației locale, contribuind la consolidarea capacităților comunităților locale prin programe de ameliorare a serviciilor publice și generând exemple de excelență.

Provocarea pentru autoritățile locale constă în a se sprijini pe realizările acestor organizații, a asimila cele mai bune practici, a dezvolta abordări standardizate, a angaja un dialog cu toate autoritățile locale și a asigura durabilitatea pe termen lung în cazul reducerii finanțării externe.

Consiliul Europei și alte organizații au ajutat statele-membre să elaboreze legislația în materie de administrație publică locală. Congresul Autorităților Locale și Regionale a monitorizat implementarea Cartei Europene și a altor standarde. Recomandările Congresului și ale altor organizații au facilitat identificarea problemelor, fără a conduce neapărat la rezolvarea lor. În unele state legislația este satisfăcătoare, dar se confruntă cu probleme de implementare. În altele, avizele Consiliului Europei, din anumite motive, au fost ignorate, iar legislația a rămas incompletă. Voința și capacitatea guvernelor și a parlamentelor de a transfera complet competențe și resurse administrației publice locale nu au răspuns întotdeauna așteptărilor, acesta fiind și cazul Republicii Moldova.

Dar crearea cadrului necesar pentru o administrație locală democratică și eficientă prezintă o dimensiune foarte importantă. Voința și capacitatea guvernului nu sunt suficiente. Un motiv frecvent invocat de

autoritățile centrale pentru a justifica întârzierea transferului de competențe și resurse este incapacitatea comunităților locale de a gestiona astfel de responsabilități.

Temerile guvernului cu privire la fragilitatea capacității administrative locale pot fi justificate. Guvernul trebuie să aibă certitudinea că administrația locală va fi una funcțională, că normele fundamentale vor fi respectate și că banii publici vor fi utilizați corespunzător. În acest sens programele de consolidare a capacității sunt extrem de importante, iar asociațiile naționale din domeniu trebuie să dispună de capacitatea de a reprezenta și susține administrația locală. Pentru autoritățile locale este important să atragă aleși locali motivați și personal competent și să-i instruiască în vederea furnizării serviciilor publice de calitate. În plus, trebuie să încurajeze leadership-ul și managementul eficient, participarea populației locale și respectul pentru normele serviciului public.

Legislația stabilește cadrul pentru administrația publică locală. Programele de consolidare a capacităților construiesc instituțiile necesare pentru o administrație locală eficientă. Legislația poate fi perfect adaptată, dar fără programe de consolidare a capacității, administrația locală va rămâne una ineficientă. Cu toate acestea, asemenea programe nu pot compensa o legislație defectă. Legislația și programele pentru consolidarea capacității sunt două elemente inseparabile. Formarea continuă este un aspect esențial al programelor de consolidare a capacității. Dar dacă autoritățile locale nu dispun de competențe sau resurse pentru a furniza servicii publice de calitate, instruirea va fi inutilă. Dacă personalul trăiește cu frica de a-și pierde locul de muncă la alegerea următorului primar, deoarece nu beneficiază de nicio protecție legală, instruirea va fi ineficientă. Dacă personalul recrutat nu dispune de comprehensiune și abilități esențiale

din cauza inadecvării criteriilor de accedea în func ia publică, formarea continuă se consumă în zadar.

Programele de consolidare a capacit ii sunt în măsură să completeze pregătirea angaja ilor din cadrul autorităților administrației publice locale. Serviciile publice locale pot fi  mbun t  ite prin preluarea de bune practici  i utilizarea evaluării performan ei. De asemenea, evaluările realizate de o ter   parte în baza unui cadru de referin   pentru o comunitate locală pot încuraja leadership-ul local. Programele de management a performan ei vor servi pentru a înrădăcina în spirite grija pentru  mbun t  irea constantă a calit ii serviciilor prestate.  mpreun , legislația bună  i consolidarea capacităților sunt elementele-cheie ale sus inerii, pe care autoritățile publice centrale o pot acorda comunităților locale, în persoana ale ilor locali  i func ionarilor din autoritățile publice respective.

Autoritățile publice centrale urmează să se asigure că legislația na ional  este în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale  i normele Consiliului Europei. De asemenea, este necesar transferul corect de competențe și resurse  i elaborarea legisla iei adecvate referitoare la serviciul public. Asocia iile naționale din domeniu se vor asigura că legislația răspunde nevoilor comunităților locale. Ele pot oferi, de asemenea, o serie de programe de consolidare a capacității comunităților pentru a le ajuta să asigure leadership-ul  i servicii publice de calitate. Cu un astfel de sprijin, comunitățile ar putea dezvolta propriile capacit  i de asigurare a unei administrații locale eficiente.

Practica interna ional  demonstrează că guvernele nu pot dezvolta de unele singure o administrație locală democratică  i eficientă [2, p. 25; 3, p. 7]. Este un efort comun al guvernului  i asocia iilor naționale ale autorităților locale, care trebuie să lucreze împreună la planificarea  i implementarea

procesului. Dezvoltarea democrației locale este o ac iune de durată, o sarcină evolutivă pe termen lung [5].

La moment, în   rile Europei de Sud-Est, ponderea cheltuielilor administrației locale în totalul cheltuielilor publice variază de la 5% la 25% [6]. Dezvoltarea democrației locale nu înseamnă că administrația locală iese complet din vizorul administrației centrale.  n continuare se acordă aten ie unui număr de func ii care sunt atribuite comunităților locale, de exemplu, nivelul  colariz rii copiilor, calitatea asisten ei medicale etc. Acest interes se exprimă prin stabilirea standardelor  i obiectivelor, urmărind performan a  i promovarea  mbun t  irilor.

Dezvoltarea unei administrații locale democratice  i eficiente necesită timp, dar există întotdeauna priorit  i imediate. Democra ia locală presupune participarea tuturor grupurilor la treburile comunit  ii. Femeile  i tinerii au un rol esen ial în acest sens, iar acolo unde sunt exclu i, democra ia locală are de suferit. Este foarte complicată situa ia în zonele cu o rată crescută a  omajului.  omerii se simt exclu i din societate, veniturile familiei fiind modeste, iar tinerii  omeri sunt anima i de comportamente antisociale. Confrunțați cu  omajul, cet  enii pierd încrederea în autorit  i.  n acest context, crearea locurilor de muncă devine o prioritate comună pentru autoritățile publice centrale  i cele locale. De exemplu, guvernele  i comunitățile locale – dacă este necesar cu sprijin interna ional – se pot concentra pe programe de dezvoltare economică. Instruirea în managementul afacerilor, microcreditarea  i alte ini iative locale permit oamenilor să acceadă pe pia a muncii. Cooperarea transfrontalieră extinde pia a locală  i  nmul e te oportunit  ile schimburilor comerciale. Programele care atrag investi iile străine pot lansa idei noi, dezvoltă oportunit  i de angajare  i  mbun t  esc nivelul de încredere. Pentru a promova astfel de programe, autoritățile centrale  i

locale trebuie să lucreze în parteneriat. Autoritățile centrale trebuie să-și revizuiască prioritățile la capitolul cheltuieli pentru a evalua eficacitatea răspunsului la nevoile reale ale cetățenilor. Depinde de ele dacă se vor înlătura barierele administrative și juridice, astfel încât să poată răspunde rapid la aceste nevoi și să aloce resursele necesare. De asemenea, autoritățile centrale urmează să împuternicească comunitățile locale să-și dezvolte propria bază financiară. În acest caz, administrația locală trebuie să aibă capacitatea de a acționa ca partener eficient al guvernului, de a proiecta și implementa programe de dezvoltare economică locală, implicând și comunitățile locale. Atunci, și numai atunci, putem vorbi despre o veritabilă democrație locală [4, p. 27].

În concluzie, ținem să menționăm că dezvoltarea unei administrații locale democratice și eficiente începe cu o înțelegere

clară a valorii democrației locale. Autoritățile locale puternice nu reprezintă o amenințare pentru puterea centrală. Dimpotrivă, o consolidează pe aceasta din urmă, asigurând cetățenii cu servicii publice calitative. Autoritățile locale puternice permit guvernului să se concentreze asupra priorităților sale, iar comunităților locale să se concentreze pe ceea ce fac ele mai bine. În acest scop, guvernele centrale trebuie să înțeleagă că autoritățile locale au nevoie de competențe, personal și finanțe pentru a fi eficiente. Colectivitățile locale urmează să-și consolideze capacitățile pentru a realiza sarcinile care le-au fost delegate. Aleșii locali trebuie să aibă viziune și suficiente abilități pentru a satisface pe deplin nevoile populației locale. Totodată funcționarii publici din autoritățile locale urmează a fi motivați prin oferirea unei cariere atractive în serviciul public.

BIBLIOGRAFIE

1. Bort, E., McAlpine, R. Morgan, G., *The Silent Crisis: Failure and Revival in Local Democracy in Scotland*. Glasgow: The Reid Foundation, 2012, 289 p.
2. Bucek Jan. *New approaches to local democracy: Direct democracy, participation and the „third sector”*. În: *Environment and Planning Government and Policy*, 2000, nr.18(1), pp. 3-16.
3. Bulmer Elliot. *Local democracy*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, 43 p.
4. Canal R. *Social inclusion and participatory democracy*. Barcelona, 2014, 60 p.
5. *Commonwealth Local Government Handbook 2013/14*. London: Commonwealth Secretariat, 2013.
6. Consiliul Europei. *Rolurile și responsabilitățile primarilor și ale consilierilor locali în Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina și Belarus*, 2016.
7. Cornea S. *Definirea legală a autonomiei locale*. În: „*Administrarea publică*”, 2005, nr. 4, pp. 24-35.
8. Dhillon, K. *Mayors Making a Difference*. London: New Local Government Network, 2006.
9. McMann K. *The Problem of Subnational Unevenness in Democracy*. In: *International IDEA workshop „Local democracy today and tomorrow: Learning from global knowledge and practices”*. Stockholm, 2014.
10. OCDE. *Moderniser l'État. La route à suivre*, Paris, 2005, 265 p. În: <https://www.oecd.org/fr/gov/moderniserletat.htm>
11. Palihovici S. *Puterea politică și administrația publică locală: relație determinantă în*

asigurarea democrației și autonomiei locale. În: „Administrarea Publică”, 2018, nr. 3, pp. 11-18.

12. Recommendation 436 (2019)/04 April 2019. Local and regional democracy in the Republic of Moldova. 36th Session of the Congress of Local and Regional Authorities. În: <https://www.coe.int/en/web/congress/documents>

13. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. In: International Journal of Urban and Regional Research, 2008, nr. 32/1, p. 164–178.

14. Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. Raport de monitorizare, Chișinău, 2018, 80 p.

15. Starea democrației locale în Republica Moldova. Raport de evaluare. Chișinău, 2017, 72 p.

16. United Cities and Local Governments. În: Decentralization and local democracy in the world. Barcelona: UCLG and World Bank, 2008.

Prezentat: 3 februarie 2020.

E-mail: inian92@gmail.com