

Conceptul de cooperare intercomunală

Veaceslav BULAT,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The concept of inter-municipal cooperation (IMC) is the one of the concepts of organization and public services delivery at the local level that occurs more and more often in public speeches and research studies. In the simplest terms, IMC means the association of two or more communities in order to delivery jointly the local public services. Still, this is the simplest approach. The concept of IMC, although it is relatively new one, in the literature it is defined differently from both semantically and by essence point of view. The approach differences come from linguistic nuances, inspiration difference of the organization model of local government system - French or Anglo-Saxon, as well as taking into account the institutional actors participating in the cooperation. In the multitude of definitions and approaches, the most prominent researchers of IMC area, such as R. Hertzog, P. Swianiewicz, K. Davey and M. Balducci have identified and defined the range of issues that define and elucidate the specific characteristics of inter-municipal cooperation concept.

Unul dintre conceptele organizării și prestării serviciilor publice la nivel local, care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare, este conceptul de *cooperare intercomunală*. Fiind o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice locale, care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora, cooperarea intercomunală este un fenomen care atrage atenția, interesul și cercetarea datorită avantajelor evidente pe care le oferă domeniilor multiple de aplicabilitate, formelor diverse de manifestare, subiecților implicați, costurilor, a impactului, dar și a efectelor pe care le are.

Anii '80 și începutul anilor '90 ai secolului al XX-lea au fost marcați de schimbări sociale, politice și economice majore în majoritatea regiunilor lumii. Pe dimensiunea *administra-re publică* abordarea principală a fost reformarea sistemului de organizare administrativă și descentralizarea puterii. Relațiile dintre autoritățile publice locale și cele centrale au căpătat noi dimensiuni. Au intervenit modificări ale responsabilităților ce revin fiecărui nivel. Autoritățile publice locale au obținut noi responsabilități și competențe. În majoritatea cazurilor, s-a pornit de la premisa că descentralizarea va aduce cu sine și demo-

cratizarea. Transferul de competențe și atribuții la nivel local a culminat cu adoptarea în anul 1985 a Cartei autonomiei locale prin care este promovat principiul subsidiarității și apropierii serviciilor de cetățeni. Astfel, la nivelul local de administrare s-au creat structuri cu un important grad de autonomie și cu competențe largi și cu anumite resurse financiare privind infrastructura, serviciile de utilități publice, locuire etc.

Realizarea competențelor cu care au fost abilitate administrațiile locale s-a confruntat în scurt timp însă cu anumite dificultăți și probleme. Dimensiunile mici și potențialul fragmentat al colectivităților locale, recesiunea economică de durată, restricționarea direcționării resurselor în investiții publice, promovarea competitivității și aplicării principiilor managementului privat în domeniul public, orientarea politicilor publice spre asigurarea eficienței economice și sociale a serviciilor publice, aplicarea tot mai largă a tehnologiilor informaționale și implicarea tot mai omniprezentă a principiilor *noului management public*, precum și presiunea crescândă asupra modului de furnizare a serviciilor publice care cereau aplicarea unor standarde unice de calitate concomitent cu creșterea competitivității

t  ii  i economisirea resurselor au fost principalii factori care au determinat factorii decizionali na ionali să revadă modul de organizare  i func ionare a sistemelor de administrare.

Principalele politici publice aplicate au constat în: (1) consolidarea unit  ilor administrativ-teritoriale astfel,  nc t acestea să poată răspunde mai eficient noilor provocări social-economice; (2) revederea  i redistribuirea competențelor și responsabilităților autorităților locale către nivelurile intermediare de administra ie, mai mari  i mai capabile să răspundă cerin elor înaintate; (3) externalizarea furnizării unor servicii publice către companiile private  i (4) promovarea dezvoltării cooperării intercomunale ca modalitate de furnizare în comun a serviciilor publice. Furnizarea în comun a serviciilor publice era promovată drept cale de a dep  i obstacolele legate de dimensiunea mică a comunit  ilor, dar  i a asigura eficien   economică  i eficacitate în furnizarea serviciilor publice.

 n prezent, la nivel european, este recunoscut faptul că dezvoltarea cooperării intercomunale este produsul unui proces condi ionat de numeroasele provocări cu care se confruntă colectivit  ile locale, această cooperare oferind avantaje  i beneficii care nu sunt neglijabile. Prin urmare, în mai multe   ri europene,  i nu numai, cooperarea intercomunală reprezintă o componentă esen ial  în organizarea  i func ionarea sistemelor de administrare locală  i are deja o experien   mare de aplicare  i efecte benefice multiple.

Mai pu in  experien   este în acest domeniu în Republica Moldova. Analiza datelor statistice reale privind situa ia economico-financiară a localit  ilor a demonstrat că, indiferent de gradul de sus inere de către stat a bugetului local, mărimea bugetului local, situa ia demografică, numărul întreprinderilor din localitate, toate primăriile, pentru a solu iona problemele legate de dezvoltarea  i men inerea infrastructurii, organizarea  i prestarea serviciilor publice, prestarea serviciilor administrative, gestionarea patrimoniului  i resurselor locale etc., au nevoie poten ial  de parteneriate intercomunale. [1]

La nivel european, conceptul de „cooperare intercomunală” nu este abordat univoc. Modul de utilizare a diferitelor expresii refe-

ritoare la fenomenul intercomunalit  ii surprinde prin diversitatea semantică utilizată în diferite   ri  i con inut.

Din această sintagmă doar termenul „cooperare” este unilateral  i pe deplin  n eles  i utilizat. Prin *cooperare*  n majoritatea absolută a cazurilor se  n elege: „activitate în comun,” „a lucra împreună cu cineva,” „a lua parte la o lucrare comună,” „asociere liber consim it  de persoane sau institu ii” sau, mai complex, „formă de organizare a unei activități prin participarea în comun a mai multor persoane sau institu ii, cu mijloace de produc ie proprii, la acela i proces de muncă cu scop productiv sau economic.” [2]

Referitor la termenul *intercomunală* există mai multe abordări.  n func ie de: (1) tipul  i structura sistemului administrativ; (2) organizarea administrativ-teritorială; (3) gradul de descentralizare; (4) rela iile între nivelurile de administrare; (5) cadrul institu ional; (6) tradi iile; (7) competen ele  i alți factori, termenul „cooperare intercomunală” este asociat cu astfel de termeni ca: cooperare intermunicipal  ( n cele mai dese cazuri); cooperare intercomunală; intercomunalitate; cooperare intercomunitară; cooperare infracomunitar  etc.

Terminologia diferă, în mare parte, datorită nuan elor lingvistice, dar există  i un substrat legat de diferen a de inspira ie a organizării sistemului de administra ie publică locală – francez sau anglo-saxon. Prima diferen iere se observă între termenii „municipal”  i „comunal.” Ace ti termeni nu trebuie  n ele i diferit – a a cum sunt defini i în limba rom n  „municipiu”  i, respectiv, „comună.” Ambii termeni trebuie privi i ca definind structurile administrativ-teritoriale de la nivel local,  in nd cont că în spa iul francez autoritățile la nivelul local cel mai de jos sunt numite „communes”, iar în spa iul britanic pentru acest nivel este folosit termenul „municipalities.” Astfel, termenul „intermunicipal” este utilizat semnificativ în sistemele de administrare anglo-saxone sau în documentele scrise sau traduse în limba engleză. Iar termenul „intercomunal” este utilizat în   rile cu sisteme de inspira ie franceză sau publicate în limba franceză. [3]

 n afara diferen ierii lingvistice  i de tradi ie a sistemelor de administrare publică, diferen-

ța între terminologia utilizată este condiționată și ținându-se cont de subiecții instituționali care participă în cadrul cooperării. Astfel, cercetătorii utilizează, preponderent, termenul „cooperare intercomunală” pentru formele de cooperare în care sunt implicate doar comune sau sate. Totodată, în cazul în care în cooperare sunt implicate localități urbane și rurale este utilizat termenul „intercomunitar.” [3]

Astfel, atestăm existența diferiților termeni și abordări privind termenul „cooperare intercomunală.” Deocamdată, nu există o accepțiune unică. Totuși, deși terminologia este diferită, majoritatea cercetătorilor sunt de acord cu abordarea ca acești termeni să fie utilizați cu același sens, aceeași înțelegere și aceeași valoare. [4] În opinia cercetătorilor, mai important este înțelesul care este asociat cu acest termen.

În literatura de specialitate, conceptul de „cooperare intercomunală,” deși unul relativ nou, este definit în mod diferit. Cea mai simplă noțiune specifică este următoarea: „Prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun.” [5] Conform acestei definiții, P. Swianiewicz scoate în evidență faptul că cooperarea intercomunală are minimum trei elemente-cheie: subiecții – două și mai multe comunități, forma – asocierea și scopul – prestarea serviciilor publice.

În „Manualul de cooperare intercomunală,” elaborat în anul 2009 de către Consiliul Europei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa de Guvernare Locală a Institutului Societății Deschise, profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey, Massimo Balducci prezintă mai multe definiții ale cooperării intercomunale. Conform acestor definiții, „cooperarea intercomunală este orice formă de activitate în comun a două sau mai multe comunități, prin care activează în comun pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii, cu avantaje reciproc avantajoase.” [6] Tot în această lucrare, prin termenul „comunități” autorii definesc „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi.” De asemenea, un alt element adițional care se regăsește în definițiile acestor autori, este faptul că aceste „comunități să fie vecine sau apropiate.” Din această definiție, elemen-

tele principale care se remarcă sunt:

- cooperare intercomunală este orice formă de activitate în comun, adică formatul asocierii este mai puțin important, accentul fiind pus pe activitatea în comun;

- două sau mai multe „comunități” sau „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi.” Pe acest aspect se remarcă atât numărul de subiecți care nu poate fi mai mic de doi, cât și statutul subiecților – nivelul inferior de administrare;

- „amplasarea geografică a subiecților cooperării” este, de asemenea, importantă, elementul distinctiv fiind „vecinătatea”;

- „atribuții care le sunt stabilite conform legii.” Acest aspect semnifică faptul că comunitățile pot activa în comun nu doar pentru prestarea serviciilor publice, dar și pentru realizarea altor activități de care sunt responsabile conform legii;

- „beneficii mutuale.” Conform accepțiunii autorilor, cooperarea intercomunală este adecvată doar în cazul în care ambii sau toți partenerii au de câștigat de pe urma cooperării. Este de presupus că, dacă una dintre comunități nu obține beneficii de pe urma cooperării, aceasta nu poate fi considerată cooperare intercomunală și reprezintă un ajutor acordat comunității care beneficiază de pe urma acestei cooperări.

Carta Europeană a Autonomiei Locale acordă un loc semnificativ cooperării intercomunale și reglementează de o manieră expresă cooperarea între colectivitățile locale și dreptul lor la asociere. Articolul 10. Dreptul de asociere al autorităților administrației publice locale stabilește: „1. Autoritățile administrației publice locale au dreptul, în exercitarea competențelor lor, de a coopera și de a se asocia, în condițiile legii, cu alte autorități ale administrației publice locale, pentru realizarea de sarcini de interes comun...” [7] În acest fel, prevederile art. 10, punctul 1 al Cartei solicită ca părțile contractante să respecte dreptul autorităților administrației publice locale de a coopera și de a se asocia în scopul „fortificării eficacității lor prin proiecte de colaborare sau de a duce la bun sfârșit misiunile care depășesc capacitatea unei singure colectivități.” [8]

Prevederile Cartei Europene a Autono-

miei Locale referitor la dreptul de asociere al autorităților publice locale au fost inspirate, probabil, din definirea acestui drept de către Michel Guegan – creatorul primei comunități de comune din Fran  a, pre edintele Comunităţii de comune *Val d'Oust et de Lanvaux*. Conform accep iunii sale, „cooperarea intercomunală poate fi definită ca fiind dreptul comunelor   i al municipalit  ilor, realizat în procesul exercitării competențelor lor, de a coopera în cadrul unor structuri specifice   i de a se asocia cu alte comune pentru realizarea sarcinilor de interes comun.” [9] Din această abordare constatăm că, în accep  iunea reprezentan  ilor autorităților locale cu cele mai stabile   i vechi forme de cooperare (Fran  a), cooperarea intercomunală este ridicată la rang de drept al comunităţilor de a se asocia pentru a realiza competen  ele cu care sunt abilitate. Acest aspect este foarte important deoarece restr  nge din start posibilităţile autorităților centrale de a limita aria de competen      autorităților locale pe motiv că nu dispun de capacităţi pentru a-  i exercita atribu  iile stabilite.

Macedonia este una dintre   ările fostului bloc socialist, care este considerată în prezent una dintre   ările-lider în dezvoltarea cooperării între municipalităţi. O lege specială privind cooperarea intermunicipal   a fost adoptată de către parlamentul macedonian în iunie 2009 care reglementează detaliat: obiectul, subiec  ii, formele, metodele, domeniile    pa  ii de realizare a cooperării intermunicipale. Conform art. 2, alin. 1 al Legii, prin cooperare intermunicipal   se   n  lege „cooperarea stabilită între două sau mai multe municipalităţi pentru asigurarea performan  ei    eficienței economice a realizării responsabilităţilor municipalităţii stabilite prin lege   i pentru realizarea intereselor   i obiectivelor comune.” Alin. 2 al aceluia  i articol stabile  te că cooperarea intermunicipal   presupune îndeplinirea anumitor activităţi ale municipalit  ţilor de către o altă municipalitate în numele unei sau mai multor localităţi pe baza unui contract. [10]

Experien  a nesemnificativă de cooperare intercomunală în Republica Moldova a determinat o eclipsare a cercetării acestui fenomen.   n rarele abordări, în mod pregnant,

prin cooperare intercomunală se   n  lege asocierea a două   i mai multe unităţi administrativ-teritoriale de nivelul   nt  i pentru prestarea serviciilor publice în comun. [11], [12] în opinia autorilor „Studiului analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova,” cooperarea intercomunală este un remediu pentru solu  ionarea problemei fragmentării teritoriale   i, în mod special, în   ările unde se opune multă rezisten   reformelor de fuzionare a unit   ilor administrativ-teritoriale. Într-o anumită măsură, cooperarea intercomunală este o formă ascunsă    incompletă de fuzionare. Ea poate fi percepută ca un model special de administra  ie publică locală doar în   ările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment. [12]

Din multitudinea de defini  ii și abordări prezentate anterior, cei mai de v  z   cercetători ai domeniului intercomunalit  ţii, precum R. Hertzog, P. Swianiewicz, K. Davey sau M. Balducci, definesc cooperarea intercomunală după cum urmează: „*Cooperarea intercomunală este o rela  ie între două sau mai multe autorităţi locale, entităţi ale primului nivel de administrare teritorială, care au statut de persoane juridice, abilitate cu competențe, responsabilităţi    resurse în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale.*” [13] Această defini  ie este în cele mai dese cazuri utilizată   i de majoritatea cercetătorilor.

  n concluzie, conceptul de „cooperare intercomunală” este un termen relativ nou în   tiin  a administrației publice locale   i define  te o formă alternativă de prestare a serviciilor publice în care accentul este pus pe conlucrarea, activitatea în comun a autorităţilor publice locale de nivelul   nt  i în realizarea competențelor stabilite de lege. De  i, relativ nou, termenul este interpretat semantic   i abordat neunivoc. Diferen  ele de abordare   i au rădăcinile în diferen  ele de nuan  e lingvistice, dar există   i un substrat legat de diferen  a de inspira  ie a modelului organizării sistemului de administra  ie publică locală – francez sau anglo-saxon, precum   i   in  ndu-se cont de subiec  ii instituționali care participă în cadrul cooperării.

BIBLIOGRAFIE

1. Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova. Studiu elaborat de P.N.U.D. / P.C.D.L.I. Moldova, Chișinău, 2011.
2. Dicționar explicativ al limbii române. <www.dexonline.ro>
3. Studiu comparativ privind implementarea intercomunalității în Europa, elaborat în cadrul proiectului „Asociațiile de dezvoltare intercomunitară – instrument pentru furnizarea în comun, în condiții de calitate și eficacitate a serviciilor publice locale.” SMIS 2983, București, 2010, p. 5-6.
4. *Ibidem*.
5. Swianiewicz Paweł. *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest, Open Society Foundations, 2011, p. 4.
6. Hertzog Robert, Swianiewicz Pawel, Davey Ken, Balducci Massimo. *Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation*. The Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (U.N.D.P.) and the Local Government Initiative (L.G.I.) of the Open Society. Budapest, 2010, p. 4.
7. Carta Europeană a Autonomiei Locale. <www.coe.int>
8. Raportul explicativ la *Carta Europeană a Autonomiei Locale*. <www.coe.int>
9. Guégan Michel. *Le cadre institutionnel de la cooperation intercommunale*. France, Exposé des motifs, 14em Session plainerre, 04 May 2007, Strasbourg, Council of Europe. Commission institutionnelle. <www.coe.int>
10. Legea Republicii Macedonia privind cooperarea intermunicipală din 17 iunie 2009, art. 2.
11. Platon Mihail. *Administrația publică*. Chișinău: ed. Universul, 2008, p. 236.
12. Osoian Ion, Sîrodoev Igor, Veveriță Eugenia, Prohnițchi Valeriu. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*. Chișinău, 2010, p. 105.
13. Hertzog Robert, Swianiewicz Pawel, Davey Ken, Massimo Balducci. *Op. cit.*, p. 4.

Prezentat: 18 ianuarie 2013.

E-mail: slav.bulat@gmail.com