

# Descentralizarea în statele membre ale Uniunii Europene: modele, forme și metode

Olga DORUL,

doctor în drept, Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

## SUMMARY

*The proposed study aims at the research of existing decentralization processes in twenty-seven member states of European Union and their grouping into two large categories and subcategories, or according to Max Weber's expression into „ideal types”.*

Descentralizarea este privită de comunitatea internațională în calitate de element-cheie al reformelor multilaterale ale sistemului de guvernare și este una dintre activitățile prioritare ale organizațiilor naționale și internaționale. Totodată, descentralizarea produce rezultatul scontat doar dacă contribuie la mobilizarea potențialului social pentru soluționarea problemelor sociale importante, dacă favorizează procesele de participare a populației în realizarea guvernării la nivel regional și local.

Prin definire, descentralizarea este procesul ce permite statului să transfere în beneficiul colectivităților locale anumite competențe și resursele ce le corespund. Cu alte cuvinte, descentralizarea este un transfer de competențe de la un stat spre instituțiile distincte de acesta, în special – colectivităților teritoriale. Acestea beneficiază de o anumită autonomie de decizie și de un buget propriu (principiul liberei administrări) sub supravegherea unui reprezentant al statului (autoritatea de tutelă). Totodată, el nu este superior ierarhic, ci doar verifică legalitatea activităților acestuia. Asemenea control este o componentă indispensabilă a principiului liberei administrări a colectivităților și reamintește caracterul unitar al statului. Asemenea autonomie relativă permite să fie tratate diverse situații locale cu scopul de a le aduce răspunsurile adaptate.<sup>1</sup>

Descentralizarea este acompaniată de un proces de deconcentrare, care presupune o delegare de competențe agenților sau organismelor locale, ce aparțin administrației statului. Spre deosebire de descentralizare, acești agenți locali sînt supuși autorității statului și nu dispun de autonomie.<sup>2</sup>

**Factorii ce condiționează procesele de descentralizare.** Fiecare țară își are motivele sale pentru activizarea politicii regionale. La timpul său, Franța, în primii ani de conducere a lui François Mitterrand, a devenit una dintre primele țări din Europa de Vest care a realizat un program larg de descentralizare și a acordat drepturi largite comunelor, departamentelor și regiunilor. Ulterior, Suedia, Portugalia, Grecia au mers și mai departe pe calea regionalizării. Descentralizarea este necesară inclusiv Uniunii Europene de astăzi și statele înțeleg acest lucru. Descentralizarea este o novație, un parteneriat, implică creativitate. Cu cît mai aproape este conducerea de necesitățile populației, cu atît sînt mai raționale deciziile. Cu cît este mai aproape conducerea de regiune, cu atît ea este mai operativă.<sup>3</sup> Or, descentralizarea este necesară pentru a fortifica democrația prin o apropiere și mai mare a guvernanților și guvernaților. Putem considera că descentralizarea corespunde unei voințe de a dezvolta democrația de proximitate.<sup>4</sup> Suplimentar, există, fără dubii, și rațiuni de ordin financiar în favoarea descentralizării funcțiilor statale. Printre acestea figurează:

- descentralizarea atribuțiilor în sfera acordării serviciilor statale (bugetare) sporește eficacitatea cheltuielilor bugetare, deoarece apropie guvernarea de populație, o face responsabilă în fața alegătorilor; permite o considerare deplină a preferințelor populației;

- descentralizarea atribuțiilor cu privire la formarea veniturilor bugetare permite să fie luate în considerație într-un mod complet specificul și componența bazei fiscale și prin aceasta – asigurarea unei colectări mai înalte a impozitelor și altor venituri în buget.

Totodată, nu putem neglija premisele care condiționează practicile de descentralizare. Printre ele figurează: necesitatea de a crea circumscripții teritoriale care sînt mai bine adaptate afacerilor publice, recunoașterea pluralității teritoriale culturale și altor tipuri de diversități culturale, precum și reducerea intermediarilor în participarea populației la procesul decizional democratic. În toate cazurile, putem afirma că tendințele autonomiei locale și teritoriale, precum și descentralizarea se manifestă tot mai evident în Europa, chiar dacă se exprimă diferit în diverse state, iar procesul de descentralizare adoptă diferite dimensiuni naționale. În această ordine de idei, descentralizarea și autonomia sînt noțiuni ce corespund necesităților social-politice foarte clare:

- dorința de a avea instituții guvernate de aleșii direcți ai cetățenilor din teritoriile respective;

- transferul puterilor autonome acestor instituții pentru a le abilita să întreprindă măsuri în domeniul competențelor delegate;

- transferul resurselor financiare de la centru pentru orice activități specifice și în volum suficient pentru a abilita instituțiile autonome să-și realizeze competențele;

- controlul legalității deciziilor acestor instituții autonome de către sistemul judiciar, cu asigurarea controlului suplimentar din partea guvernului central, mai degrabă ca excepție, decît ca regulă.

Evident, aceste cerințe pot varia, în dependență de faptul dacă entitățile teritoriale sînt sau nu învestite cu împuterniciri legislative. Practic, toate statele din Europa de Vest (cu excepția Luxemburgului) au garantat recent regiunilor competențe legislative. Uneori, asemenea acțiuni au stîrnit proteste din partea anumitor legiuitori, însă majoritatea au înțeles necesitatea vitală a descentralizării.<sup>5</sup> La fel urmează să se țină cont de faptul dacă există cea de-a doua sau camera superioară a parlamentului național ce reprezintă interesele teritoriilor din cadrul statului. De regulă, guvernele subnaționale au locuri reprezentative în aceste camere parlamentare secundare. Cu referire la distribuirea atribuțiilor, guvernele centrale mențin răspunderea pentru apărarea națională și relațiile internaționale, politicile macroeconomice și finanțele statelor, precum și determină politicile generale care sînt chemate să asigure coeziunea națională. Guvernele regionale

sînt, de regulă, responsabile pentru serviciile sociale (educația de bază și ocrotirea sănătății), iar guvernele locale sînt responsabile sau coresponsabile pentru planificarea urbană și anumite alte servicii sociale. Acestea sînt trăsăturile de bază, deși diferențele dintre state pot fi considerabile. De exemplu, în anumite state guvernele regionale sînt responsabile pentru educație și ocrotirea sănătății, pe cînd în altele – aceste servicii țin de competența guvernului central.<sup>6</sup>

### **Formele și metodele descentralizării.**

Descentralizarea poate fi asigurată în diverse forme, ce se deosebesc între ele prin volumul libertății de acțiune recunoscute și independența în adoptarea deciziilor de către organele administrației publice locale.

Din punct de vedere istoric, anumite modele organizaționale pot fi identificate în statele europene. Pe de o parte, acestea, formal, sînt state unitare, care demonstrează diferite grade de centralizare (sau descentralizare). Acest grup de state, în fruntea căruia se plasează Franța, include, printre altele, Italia, Olanda, Portugalia, Spania. Pe de altă parte, trei state au structuri formal federale: Austria, Belgia și Germania. În afara listei se plasează Regatul Unit care are o configurație particulară a autorităților locale, bazată pe tradițiile istorice. În perioadele recente au fost acceptate modificări importante cu referire la guvernarea locală și regională, realizate, de altfel, în diferite tempouri. Italia și Spania au instituit autonomii regionale ce dețin puteri legislative; Belgia a transformat statul său unitar într-o structură federală. În Franța regiunile au fost create cu autorități de guvernare eligibile care realizează atribuții administrative, iar recent teritoriile de peste mare au fost învestite cu puteri legislative. O situație similară poate fi întâlnită și în teritoriile insulare portugheze.

Anumite state unitare europene vechi și semnificative care erau puternic centralizate și-au abandonat configurațiile și au adoptat formule descentralizate, care au antrenat crearea autonomiilor regionale. În același timp, statele inspirate de modelul federal german au introdus mecanisme și proceduri ce asigură coordonarea și cooperarea între centru și regiuni pentru a corespunde provocărilor societăților industriale contemporane. Apar dificultăți enorme atunci cînd toate atribuțiile de domeniu public sînt atribuite unui singur nivel de guvernare. De regulă, responsabilitățile pentru

un domeniu particular sînt împărțite între diferite niveluri de guvernare. Astfel, pentru finanțarea entităților regionale și locale autonome, aspectul cel mai important este să fie asigurată deplina autonomie în procesul de luare a deciziilor legate de suficiența resurselor financiare, proporțional cu atribuțiile acestor entități. Acest fapt este cu atît mai important cu cît capacitatea guvernelor subnaționale de a dispune de propriile resurse este mai pronunțată (de exemplu, în materia stabilirii impozitelor). Oricum, modalitățile utilizate în vederea repartizării competențelor și resurselor guvernelor subnaționale trebuie să țină cont de transparența procesului decizional, răspunderea guvernelor locale, acuratețea financiară. Pînă la urmă, autonomia și descentralizarea – pe lîngă alte scopuri fixate pentru diversitate – sînt chemate să asigure relații strînse între autoritățile alese și cetățeni. La nivel guvernamental local, se observă noi tendințe de atribuire a competențelor extinse municipalităților locale (Republica Cehă, Franța, Grecia, Portugalia, Slovacia și Spania). În anumite cazuri, sporirea competențelor municipalităților este acompaniată de eliminarea celui de-al doilea nivel de guvernare locală, cum sînt provinciile și departamentele. Tendința de a suprima sau exclude controlul tutelar asupra deciziilor guvernamentale locale încă există, în special, în domeniul bugetar și cel financiar. La fel, este în creștere numărul statelor cu o anumită protecție constituțională a autonomiei locale (Republica Cehă, Spania).<sup>7</sup>

Uniunea Europeană și statele sale membre simt astăzi o mișcare dublă – centralizarea și descentralizarea. Centralizarea presupune un transfer parțial al procesului de decizie național spre colectivitățile la nivelul Uniunii Europene. În asemenea mod, au fost afectate toate statele membre într-un mod uniform. Din contra, descentralizarea, care presupune împuterniciri și activități ale guvernelor subnaționale, ia forme și are un conținut ce diferă de la un stat la altul. Descentralizarea în cadrul Uniunii Europene include atît descentralizarea în cadrul statelor membre, precum și modul în care responsabilitățile sînt distribuite sau împărțite între aceste țări și instituțiile europene din Bruxelles, Luxembourg, Strasbourg sau Frankfurt. Aceste două aspecte nu sînt independente. Interpretarea procesului decizional la nivelul Bruxelles-ului este cea mai controversată. Uniunea

Europeană este un hibrid. În acest sens, Bruce Ackerman susține existența unei continuități între tratatele internaționale și constituțiile federale, precum și între organizațiile internaționale și federații. Ackerman susține că Comunitatea Europeană, inclusiv pînă a deveni Uniunea Europeană, a urmat o cale lungă.<sup>8</sup>

În consecință, la etapa actuală, organizarea teritorială a colectivităților locale în cele 27 de state membre ale Uniunii Europene se caracterizează printr-o varietate mare a configurațiilor. Uniunea Europeană numără astăzi 24 de state unitare și 3 state federale. În statele unitare suveranitatea este exercitată la nivel de stat, care poate fi mai mult sau mai puțin centralizat sau descentralizat și mai mult sau mai puțin descentrat. În statele federale, suveranitatea este partajată între federație și statele federative.

#### **Statele unitare în Uniunea Europeană**

În prezent, în Europa Occidentală, pot fi deosebite sisteme de state unitare integrate și neintegrate. În sistemele integrate, suprafețele subdiviziunilor teritoriale sînt aduse în concordanță cu dimensiunile optime pentru activitatea efectivă a serviciilor teritoriale (cum este cazul sistemelor anglo-saxone și scandinave). În sistemele neintegrate, autonomia locală și structurile de acordare a serviciilor publice în teritorii sînt divizate. În același timp, continuă să existe mai multe subdiviziuni structurale nesemnificative, însă, pentru situații extreme, în fiecare localitate există propriile municipalități, iar obiectivele comune sînt realizate de instituțiile integrate. Asemenea tradiții există în Franța și majoritatea statelor din bazinul mediteranean.

##### *A. Statele unitare cu un nivel de colectivități locale.*

Uniunea Europeană numără 9 state unitare, fie 1/3 din numărul total de state membre, ce au un singur nivel de colectivități locale. Aceste state sînt: Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Lituania, Luxemburg, Malta, Portugalia, Slovenia. În statele indicate, comunele sînt în marea lor majoritate cu dimensiuni reduse. Ele dispun de multiple competențe, însă în anumite cazuri nu dispun de resurse financiare suficiente, în special în Estonia, Lituania sau Malta. În Slovenia și în Finlanda, democrația participativă este înscrisă în realitatea locală. Pentru noile state membre, intrate în Uniunea Europeană la 1 mai 2004, este făcută distincția dintre comunele

rurale și comunele urbane. O tendință de regionalizare (care a eșuat în Portugalia la referendumul din anul 1998) este realizată, în special, în Lituania și în Slovenia. Ea s-ar putea exprima prin apariția unui nou nivel - departamental sau regional.<sup>9</sup>

#### *B. Statele unitare cu două niveluri de colectivități locale*

Guvernarea locală pe două niveluri constituie modelul cel mai frecvent întâlnit, chiar dacă existența celui de-al doilea nivel (provincie, departament) este deseori pusă sub semnul întrebării. Anumite elemente contribuie la elucidarea acestor momente: existența guvernelor autonome regionale, ce permit cel de-al treilea nivel al guvernului subnațional, dimensiunea relativ redusă a unei țări, dificultățile de funcționare a celui de-al doilea nivel al guvernării locale etc. În anumite țări un argument adițional contra celui de-al doilea nivel de guvernare locală este faptul că acest nivel este indirect ales de către cetățeni, fiind creat prin numire de către un grup de reprezentanți municipali.<sup>10</sup>

Uniunea Europeană numără 11 state cu două niveluri de colectivități locale: Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Țările de Jos, Republica Cehă, România, Regatul Unit, Suedia, Slovacia. Aceste 11 state au caracteristici destul de variate. Astfel, colectivitățile locale din Suedia dispun de cea mai largă autonomie și cele mai mari competențe, în special, în domeniul social. Țările de Jos au un sistem de cogestionare care obligă colectivitățile locale să coopereze între ele, precum și cu statul. Regatul Unit constituie un caz aparte deoarece, pe de o parte, organizarea teritorială diferă în dependență de zonele geografice în Anglia și, pe de altă parte, Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord sunt dotate, începând cu anul 1997, cu parlamente și adunări regionale, alese în baza sufragiului universal, precum și cu executive autonome.

Patru noi state membre care au aderat în anul 2004 la Uniunea Europeană figurează în această categorie: Ungaria, Letonia, România și Slovacia. Vom nota, de asemenea, situația existentă în statele de nord ale Europei: Danemarca, Țările de Jos, Regatul Unit și Suedia, caracterizate printr-o autonomie locală foarte veche și puternică, precum și printr-o organizare în districte ce nu prezintă un nivel regional decât ca un nivel deconcentrat de planificare economică și de amenajare a teritoriului. Regatul Unit

constituie o excepție, cu cele trei regiuni menționate mai sus: Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord.<sup>11</sup>

#### *C. Statele unitare cu trei niveluri de colectivități locale*

Patru state sunt organizate pe trei niveluri de colectivități locale: Spania, Italia, Franța și Polonia. În aceste state, comuna rămâne să fie un nivel descentralizat într-un mod particular. Ca model de descentralizare, Spania este pe primul loc dintre țările cele mai descentralizate în Europa. Ea este organizată, începând cu Constituția din anul 1978, în 8106 comune, 50 provincii și 17 comunități autonome. Fiecare Comunitate autonomă dispune de un statut de autonomie, de un Parlament regional și de un executiv regional. "Regiunile istorice" - Catalonia, Țara Bascilor și Galicia - dispun de o autonomie mai extinsă și, în special, de resurse financiare mai importante. Comunitățile autonome exercită o putere ierarhică asupra provinciilor și comunelor.<sup>12</sup> În același timp, anumiți autori, cercetând organizarea teritorială a Spaniei, sunt destul de sceptici, afirmând, că conceptele "republică indivizibilă" și "administrație descentralizată" apar ca fiind contradictorii. Argumentul de bază folosit în acest sens rezultă din dispozițiile articolului 2 al Constituției Spaniei din anul 1978 care este construită pe principiul "unității indivizibile a națiunii spaniole" și, în același timp, "recunoaște și garantează autonomia națiunilor și regiunilor din Spania".<sup>13</sup>

Franța constituie o excepție cu cele 36 782 de comune ale sale, 100 departamente și 26 de regiuni, dintre care 4 regiuni sunt de peste mări. Regiunile sunt structurile cele mai noi ce au dobândit statutul de colectivități descentralizate în anul 1986, odată cu primele alegeri regionale prin sufragiu universal. Ele nu exercită puterea ierarhică asupra departamentelor și comunelor. Suprafața prea mică a comunelor explică importanța creștere a puterii instituțiilor publice de cooperare la nivel de comune, ce numără circa 2500 de unități și acoperă, practic, întreg teritoriul. Departamentele, modele ale descentralizării sub cea de-a III-a și a IV-a Republici, se află în prezent în situație de concurență cu regiunile.<sup>14</sup> Reforma franceză pentru crearea sistemului descentralizat a demarat în anul 1982. Treptat, ea a permis promovarea inițiativelor locale, stimularea dezvoltării economice regionale și crearea unor servicii publice mai atractive. Regiunile europene au devenit,

cu pași moderați și bine calculați, simțitor mai puternice cu suportul Politicii Regionale a Uniunii Europene. De la bun început, în anul 1983, regiunile au fost acceptate în calitate de organe administrative. Președinții aleși ai consiliilor locale au devenit conducătorii administrațiilor locale pe lângă guvernatorii numiți de Paris. Amendamentele constituționale din anul 2003 au realizat cel de-al doilea val de reforme în Franța. Principiul "republicii indivizibile" a fost îmbogățit cu principiul "organizarea țării este descentralizată" în articolul 1 din Constituție.<sup>15</sup>

Italia este deseori prezentată la fel ca și Spania, sub forma unui stat regionalizat. Ea numără 8100 comune, 103 provincii și 20 de regiuni, dintre care 15 au statut ordinar și 4 sînt cu statut special. Mișcarea de descentralizare s-a exprimat de-a lungul anilor printr-o sporire a puterilor regiunilor și modificarea Constituției în anul 2001, aprobată prin referendum, ce a reafirmat principiul subsidiarității. Reformele realizate în prezent ne permit să intuim că Italia se îndreaptă spre o anumită federalizare a statului.

Polonia, aderată în anul 2004 la Uniunea Europeană, numără 16 regiuni, 373 departamente și 2489 comune. În trecut foarte centralizată, ea cunoaște o evoluție după modelul francez, cu creșterea puterilor, după căderea Zidului de la Berlin, a regiunilor competente în materie de cultură, transport, ocrotirea sănătății, amenajarea teritoriului și mediului. Adunarea regională este aleasă prin sufragiu universal și își alege executivul. Prefectul exercită puterea descentrată și controlează legalitatea actelor votate de colectivitățile teritoriale.

### **Statele federale în Uniunea Europeană**

Uniunea Europeană numără trei state federale: Germania, Austria și Belgia. Republica Federală Germania are în componență 16 state federale (landuri), 323 de departamente și 14808 comune. Landurile sînt dotate cu Constituție, parlament, guvern și aparat judiciar. Ele dispun de o adunare deliberativă, aleasă prin sufragiu universal direct, care alege executivul. Ele participă la procesul decizional federal prin intermediul senatului (Bundesratului) care examinează toate proiectele de lege ce modifică Constituția sau cu referire la finanțe, suveranitate. Competențele lor exclusive privesc, în principal, politica de educație și de cultură, radioul și televiziunea, poliția.<sup>16</sup>

Austria numără 9 state federale (landuri)

care sînt administrate de guvernele regionale și de dietele regionale. La fel ca în Germania, Constituția Austriei recunoaște landurilor dreptul de a gestiona toate domeniile ce nu aparțin competenței exclusive a Federației. Districtele austriece sînt simple desconcentrări ale administrației publice, însă 14 comune, în marea lor majoritate orașe mari, sînt dotate cu un statut propriu care le permite să îndeplinească, de asemenea, sarcini importante ale districtului. Sînt 2359 de comune în Austria, iar capitala, Viena, este, în același timp, comună și land. Crearea structurilor intercomunale s-a dezvoltat, în special, în ultimii ani și ar trebui să continue în următorii ani.

Belgia a devenit stat federal în anul 1993, după multiple reforme de descentralizare angajate la începutul anilor '70 ai secolului trecut. Spre deosebire de Germania și Austria, federalismul în Belgia este original și inovant, cu scopul de a ține cont și de a soluționa, eventual, antagonismele puternice care opun Nordul cu Sudul și acordă un statut capitalei – Bruxellesului, oraș francofon și teritoriu flamand. În acest sens, statul belgian este dotat cu două categorii de state federale, 3 regiuni și 3 comunități, precum și 10 provincii și 589 de comune. Regiunile sînt competente în materie de dezvoltare economică, amenajare a teritoriului, mediu, renovare rurală și politica apelor. Comunitățile sînt competente în materie de educație și politică științifică, politică socială și politică culturală, în special, politica ce ține de funcționarea limbilor în materie administrativă, a învățămîntului, relațiile dintre angajatori și personalul lor. Aceste competențe privesc materiile "personalizabile".

Rezumînd, Uniunea Europeană se caracterizează printr-o mare diversitate de experiențe și procese de descentralizare, ce se explică destul de ușor dacă ținem cont de diferențele considerabile ce țin de suprafață, populație și dezvoltare economică a celor 27 de state membre. Însă această diversitate se explică, în special, prin faptul că fiecare stat are propria sa concepție despre organizarea politică și administrativă. Descentralizarea nu este determinată în timp, ci se află în continuă și permanentă mișcare, așa după cum o demonstrează exemplele arătate mai sus. O descentralizare foarte pronunțată în statele unitare, cum sînt Spania sau Italia, ar putea consolida identitățile culturale și lingvistice, fără a prejudicia unitatea statului. Putem regăsi această caracteristică în Re-



gatul Unit. În alte state, de exemplu, în Belgia, federalismul a permis să fie evitată pînă astăzi o subminare a Regatului. Prin urmare, nu există o rețetă magică și nici soluții univoce în acest domeniu, existînd doar voința de a consolida democrația locală și regională și pentru a aproia cetățeanul de procesul decizional.<sup>17</sup>

Deși este dictată de realitatea din zilele noastre, Bruxelles-ul nu solicită în mod imperativ de la statele membre ale Uniunii Europene să o realizeze. Uniunea Europeană nu impune statelor participante careva scheme de comportament în sfera politicii regionale. Uniunea nu dă indicații statelor membre cu referire la modul în care trebuie să fie stabilite relațiile dintre centru și regiuni. Acest fapt rezultă din principiul autonomiei instituționale.<sup>18</sup> În același timp, construcția europeană, diferitele sale instituții, Consiliul european, Comisia europeană, Parlamentul european permit de-a lungul anilor o aprofundare a descentralizării în Europa. Extinderile realizate începînd cu anii '70 ai sec. XX și pînă la ultima extindere din 1 ianuarie 2007 au adus particularități esențiale în materie de descentralizare prin asimilarea tradițiilor țărilor din Europa de Nord cu cele din Europa de Est, precum și cu cele din Europa de Sud. Comitetul regiunilor, creat în baza Tratatului de la Maastricht, constituie parțial expresia voinței de aprofundare și de consolidare a descentralizării în Europa prin reprezentarea colectivităților teritoriale la nivelul Uniunii Europene. Mai mult decît atît, tratatele europene instituie obligația Comisiei și Consiliului să consulte Comitetul regiunilor pentru orice propunere care ar avea repercusiuni la nivel local sau regional.

Totodată, nu putem neglija faptul că abordarea Uniunii Europene a procesului de cooperare descentralizată este diferită de definițiile fiecărui stat în parte. Prin "cooperare descentralizată" Uniunea Europeană subînțelege orice program conceput sau realizat în țara din Sud sau din Est de către un actor al societății civile: organizație nonguvernamentală, puteri publice locale, cooperativă agricolă, grup feminin, sindicat și într-un mod mai general – orice formă organizată de societatea civilă. Spre deosebire de definiția franceză, un program de cooperare descentralizată în sens european nu implică neapărat participarea unui partener european și, în special, a unei colectivități locale. În sens european, cooperarea descentralizată constituie o nouă abordare a politicii de

cooperare realizată pînă în prezent de Comisia europeană. Anterior, chiar dacă organizațiile neguvernamentale erau tot mai mult implicate, unicul interlocutor recunoscut de către Europa era statul partener. Totodată, Uniunea Europeană solicită participarea activă a societății civile în definiția și realizarea programelor de cooperare. Pentru realizarea scopului menționat, uniunea își fixează o serie de sarcini:

- asocierea societăților locale pentru definierea și alegerea priorităților de dezvoltare în țara lor;

- facilitarea aproprierii populației locale de programele de dezvoltare, realizate la nivel european, favorizînd, astfel, participarea lor la definirea și realizarea lor;

- ascultarea societăților locale și încurajarea inițiativelor actorilor descentralizați;

- favorizarea procesului de descentralizare și democratizare angajat în anumite state;

- sensibilizarea cetățenilor europeni pe marginea subiectelor ce țin de dezvoltare.

La rîndul lor, aceste sarcini pot fi realizate prin următoarele instrumente ale cooperării descentralizate în cadrul Uniunii Europene:

- 1) Instrumente tradiționale de ajutor. Fondul European de Dezvoltare și fondurile oficiale pentru America Latină, Asia și alte destinații ale Bugetului General al Comisiei sînt deschise, cu respectarea anumitor condiții, proiectelor de cooperare descentralizată.

- 2) Linii bugetare sectoriale:

- linia cofinanțării proiectelor organizațiilor nonguvernamentale; ea privește proiectele de dezvoltare în țările în curs de dezvoltare executate de organizațiile neguvernamentale și acțiunile de sensibilizare a publicului în Europa;

- programele MEDA (state terțe mediteraneene) PHARE și ACCESS. Aceste programe sînt destinate statelor din Europa Centrală și Orientală candidate pentru aderare la Uniunea Europeană. ACCES este un nou program apărut din fuzionarea vechilor programe LIEN (dezvoltare socială) și Partnership (dezvoltare economică locală);

- linie bugetară specifică "cooperare descentralizată", creată pentru promovarea cooperării descentralizate în cadrul cooperării oficiale, ea finanțează acțiunile de informare și de mobilizare, sprijină parteneriatele sau rețelele actorilor descentralizați la nord și sud, precum și proiectele pilot.<sup>19</sup>

Comisia Europeană susține rolul important

al colectivităților europene ce nu sînt vizate direct prin noua abordare a cooperării descentralizate. Astfel, în materia mobilizării populației locale din nord, Comisia menționează: *"La rangul actorilor europeni angajați profund pe această cale figurează pe un loc bun colectivitățile locale europene, regiunile, provinciile, orașele. Ele de pe timpuri au jucat un rol de frunte în mobilizarea opiniei publice europene, resurselor tehnice, umane și financiare în favoarea dezvoltării și au știut să formeze o rețea extrem de densă a relațiilor de solidaritate sau de schimburi ce implică părți largi de actori sociali și economici, participînd, astfel, la prezența și prosperarea Uniunii Europene în lume"* (orientarea Comisiei Europene în materie de cooperare descentralizată). Iar cu referire la sprijinul acordat procesului de descentralizare și de democratizare, Comisia spune: *"În complementaritate cu inițiativele agenților locali de dezvoltare, colectivitățile locale din sud sînt destinate în mod natural să devină forța motrice privilegiată a cooperării descentralizate în sensul Uniunii Europene. Tinerețea relativă a instituțiilor locale și fragilitatea procesului de democrație și de descentralizare creează încă impedimente în majoritatea din aceste țări. Cert este faptul că pe acest teren asistența colectivităților locale din nord este cea mai necesară"* (abordarea Uniunii Europene a cooperării descentralizate).<sup>20</sup>

Cu referire la procesul de descentralizare din cadrul statelor membre ale Uniunii Europene, Comisia europeană militează activ nu pentru "Europa regiunilor", ci pentru "Europa cu regiuni". Nimeni nu contestă la moment importanța și necesitatea conceptului de "națiune". Însă nici o națiune nu va avea de suferit dacă va dobîndi într-o măsură sau alta tente regionale. Centrul, în această situație, trebuie să fie nu doar conducător, dar și privitor înainte și programator. În acest context, nu există careva contradicții globale între state la nivel european. Continentul urmează să fie regionalizat pe larg.

Reiterînd ideea că este dificil să determinăm conținutul exact al descentralizării în Europa, totodată, putem deduce "nucleul dur" al competențelor regionale europene care este infrastructura drumurilor, transportul, instalațiile sanitare, precum și, în mare măsură, asigurarea socială și educația. Prerogative ale statelor rămîn politica internațională, apărarea, serviciile de menținere a ordinii publice, conducerea și planificarea economiei.<sup>21</sup>

Sarcina instituțiilor Uniunii Europene este de

a armoniza eforturile participanților la descentralizare pentru echivalarea tuturor regiunilor. Altă situație nu este posibilă – prea departe a mers descentralizarea. Practic, o jumătate din funcționarii germani activează astăzi în landuri – regiunile germane; 40% din cheltuielile instituțiilor publice ale Belgiei sînt acoperite de bugetul regiunilor regatului. În Danemarca, volumul cheltuielilor locale ale instituțiilor publice este egal cu o treime din produsul intern brut al statului.<sup>22</sup>

În rezultatul studiului efectuat, deducem trăsăturile caracteristice ale procesului de descentralizare, ce a decurs în diferite state, precum și elementele comune ale reformelor de administrare:

- Europa, prin formele instituționalizate de cooperare interstatală - cum sînt Uniunea Europeană și Consiliul Europei – are în spate experiențe istorice extrem de variate. Totodată, realizarea autonomiei locale în statele membre este încurajată cu respectarea dinamicii politice interne. Atunci cînd două puncte de vedere politice opuse – centralizarea versus descentralizarea - anterior au coexistat, balanța astăzi înclină în favoarea descentralizării și autonomiei, care adoptă diferite forme în funcție de particularitățile interne ale fiecărui stat. Orientarea curentă preferabilă spre descentralizare și autonomie nu este doar compatibilă cu continuitatea fiecărui stat european, însă și se încadrează perfect în felul statelor de a funcționa, o cale ce oferă oportunități remarcabile democrației și cetățeniei;<sup>23</sup>

- colectivitățile teritoriale au căpătat o importantă pondere în statele europene din momentul în care autonomia regională și cea locală fac parte dintr-un nou sistem de drept - "dreptul comun european". Existența lor este recunoscută atît la nivelul Consiliului Europei, odată cu crearea Congresului puterilor locale, precum și la nivelul Uniunii Europene, după crearea Comitetului regiunilor. Suplimentar, principiul subsidiarității în varianta nouă reamintește importanța celulelor de bază pentru organizarea și echilibrul societăților;<sup>24</sup>

- fiecare dintre cele 27 de contribuții realizate de Uniunea Europeană în materia descentralizării privește o revizuire a structurilor instituționale din diverse state pe diferite niveluri ale administrației locale, analizează gradul lor de autonomie față de stat, relațiile dintre diverse niveluri locale și repartizarea competențelor, dezvoltă mijloacele lor de funcționare financi-

are, umane și materiale, evaluează eficacitatea democrației locale și gradul lor de implicare în relațiile internaționale. Acest tablou oferă elementele de referință indispensabile ce permit o analiză comparativă temeinică a situațiilor colectivităților locale în Europa;

- experiența variată a descentralizării este legată de istorie, de cultura politico-administrativă, de economie și sociologia statelor. Ea este, de asemenea, legată, parțial, de suprafața și populația diferitelor țări;<sup>25</sup>

- descentralizarea implică reforme financiare și fiscale la nivel teritorial;

- mișcarea de descentralizare contribuie la transformarea oricărei societăți naționale. Odată cu transferarea puterilor nou-aleșilor locali, democrația a progresat, așteptările cetățenilor sînt exprimate mai bine decît anterior și sînt aduse răspunsuri mai concrete.

Fiind evidente avantajele procesului de descentralizare, nu putem omite și aspectele negative ce îl acompaniază. În special, acesta a

devenit pe parcursul anilor deseori neobservabil pentru cetățeni, care se simt că au avut de pierdut în fața multiplicării extreme a nivelurilor politico-administrative. Controlul legalității actelor colectivităților teritoriale este exercitat, *a posteriori*, de către prefect și controlul financiar este exercitat de către camerele regionale de conturi.<sup>26</sup> Și totuși, principiul autonomiei și descentralizării este în timpul de față o parte componentă a setului de valori care dictează distribuția competențelor de guvernare în toate statele din Europa. Rațiunea lor consistă în ideea acceptată de majoritate că autonomia și descentralizarea constituie instrumente adiționale care permit îmbogățirea democrațiilor europene cu dimensiuni profunde și extinse. Suplimentar, Uniunea Europeană este respectuoasă cu diversele opțiuni administrative organizaționale ale statelor membre, precum și este cert faptul că Uniunea Europeană promovează activ aceste principii.

## BIBLIOGRAFIE

1. Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire «Régions, décentralisation et coopération internationale», Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>.

2. Delcamp A., Loughlin J., La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne. La documentation française. Etudes de la DF – Institutions, 336 p.

3. Comment définir la décentralisation ? [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html).

4. La définition européenne de la coopération décentralisée [www.resacoop.org](http://www.resacoop.org).

5. "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

6. Pierre Salmon, decentralization and supranationality: the case of the european union. Université de Bourgogne. [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf);

7. Cengiz Aktar, The principle of decentralization in the new constitution. Daily News, 24 septembre 2010.

8. Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain [www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf).

9. Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958.

## NOTE

<sup>1</sup> Comment définir la décentralisation ? [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/comment-definir-decentralisation.html)

<sup>2</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire «Régions, décentralisation et coopération internationale», Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>3</sup> "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul eu-



ropean cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

<sup>4</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>5</sup> "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

<sup>6</sup> Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain [www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf)

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Pierre Salmon, Decentralization and supranationality: The case of the European Union. Université de Bourgogne; [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf)

<sup>9</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>10</sup> Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain [www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf)

<sup>11</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Cengiz Aktar, The principle of decentralization in the new constitution. Daily News, 24 septembrie 2010.

<sup>14</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>15</sup> Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958.

<sup>16</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

<sup>19</sup> La définition européenne de la coopération décentralisée [www.resacoop.org](http://www.resacoop.org)

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> "Единой Европе необходима децентрализация". Interviu cu Michel Barnier, comisarul european cu privire la politica regională și reforma instituțiilor. Время новостей, № 196, 23.10.2002.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Enric Argullol i Murgadas, Administration and territory in Europe: public services and distribution of governance powers. Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain [www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf) 2011.

<sup>24</sup> Delcamp A., Loughlin J., La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne. La documentation française. Etudes de la DF – Institutions, 336 p.

<sup>25</sup> Kukawka P., TYPOLOGIE DE LA DECENTRALISATION EN EUROPE, Séminaire « Régions, décentralisation et coopération internationale », Kinshasa, le 3 novembre 2008, <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>

<sup>26</sup> Ibidem.