

PENTRU O GUVERNARE RESPONSABILĂ LA NIVEL LOCAL

FOR A RESPONSIBLE GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL

CZU: 352 (478)

Angela POPOVICI,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The concept of „accountability” has evolved as an essential concept related to democratization and decentralization strategies, as well as good governance at the local level. At present, the notion of governance comes to design a new paradigm involving shared responsibility between different actors, such as political actors, institutions and civil society. Responsible government at local level implies respect for democratic principles. The notion of accountability is a polysemic one, and therefore, declines differently in the modernization at central and local level.

Keywords: *accountability of public administration, reform, modernization, civil servants, administrative capacity.*

REZUMAT

Conceptul de „responsabilitate” a evoluat ca un concept esențial legat de strategiile de democratizare și descentralizare, precum și de buna guvernare la nivel local. În prezent, noțiunea de guvernare vine să desemneze o nouă paradigmă care implică responsabilitatea partajată între diverși actori, cum ar fi actorii politici, instituțiile și societatea civilă. O guvernare responsabilă la nivel local implică respectarea principiilor democratice. Noțiunea de responsabilitate este una polisemică și, prin urmare, se traduce în mod diferit în procesul de modernizare la nivel central și local.

Cuvinte-cheie: *responsabilitatea administrației publice, reformă, modernizare, funcționari publici, capacitate administrativă.*

Conceptul de guvernare responsabilă a evoluat ca un concept esențial legat de procesele de democratizare și descentralizare, precum și de bună guvernare la nivel local. Buna guvernare este deosebit de importantă la nivel local, unde autoritățile interacționează zilnic cu cetățenii și comunitățile. Procesul de guvernare la nivel local devine mai eficient atunci când procesul decizional este unul participativ, responsabil, transparent, incluziv și respectă legea. Cu toate acestea, în ciuda relevanței noțiunii de guvernare responsabilă, se pare că lipsesc reprezentările exacte cu privire la

condițiile de punere în aplicare a acesteia, astfel încât mai multe încercări de a stabili un sistem de responsabilitate la nivel local s-au dovedit a fi nereușite. Adesea, este neglijat faptul că interpretarea conceptului de guvernare responsabilă este marcată de o notă accidentală, puțin compatibilă cu realitățile Republicii Moldova.

Banca Mondială definește buna guvernare ca exercițiul autorității politice și utilizarea resurselor instituționale pentru realizarea managementului nevoilor și intereselor societății și ale statului. În opinia Comisiei Europene, buna guvernare repre-

zintă regulile, procesele și comportamentele care influențează exercitarea puterilor, mai ales din punctul de vedere al deschiderii, participării, responsabilității, eficienței și coerenței, care sunt cele cinci principii ale bunei guvernări [1].

Buna guvernare este o cerință valabilă la toate nivelurile administrației publice. La nivel local ea este de importanță fundamentală întrucât autoritatea la nivel local este cel mai aproape de cetățeni și furnizează serviciile esențiale pentru viața acestora. În anul 2007, miniștrii pentru problemele administrației publice locale din statele-membre ale Consiliului Europei au hotărât să adopte *Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local*, cunoscută cu numele de *Strategia de la Valencia*. În cadrul Conferinței de la Valencia, statele-membre au convenit să promoveze cadrul legal adecvat pentru dezvoltarea democrației locale și regionale pe baza a 12 principii cuprinse în *Strategie*, Consiliul Europei angajându-se să sprijine procesul de consolidare a capacității autorităților publice locale de a asigura o guvernare democratică și eficientă.

Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local este un instrument practic prin care sunt generate sinergii între partenerii locali și naționali pentru îmbunătățirea continuă a calității administrației publice locale, respectiv a calității serviciilor publice și pentru stimularea participării cetățenilor la viața publică locală.

Strategia are la bază 12 principii, recunoscute și puse în aplicare de statele democratice din Europa, respectiv: alegeri conforme legislației, reprezentare și participare echitabilă; receptivitate; eficiență și eficacitate; deschidere și transparență; supremația legii; conduita etică; competență și capacitate; inovație și deschidere pentru schimbare; durabilitate și orientare pe termen lung; management financiar solid; drepturile omului, diversitate culturală și coeziune socială, responsabilitate [1].

Punerea în aplicare a *Strategiei* depinde de eforturile autorităților naționale, asociațiilor autorităților locale și, în cele din urmă, autorităților locale individuale. Aceste eforturi trebuie să fie bine pregătite, planificate, coordonate și acceptate de către toți. Punerea în aplicare a celor 12 principii ale *Strategiei* are ca rezultat o mai bună guvernare la nivelul unităților administrative-teritoriale, ceea ce contribuie în mod direct la crearea și consolidarea cadrului în care libera inițiativă poate să se dezvolte și să capete noi valențe ajungând să creeze locuri de muncă în diverse domenii, precum agricultură, servicii, industrii prelucrătoare etc. Aplicarea consecventă a celor 12 principii ale *Strategiei* va putea asigura optimizarea și eficientizarea sarcinilor administrative și, implicit, eficientizarea rezultatelor obținute în asigurarea serviciilor publice furnizate cetățenilor.

Buna guvernare la nivel local asigură condițiile pentru înființarea unor noi IMM-uri, dezvoltarea celor existente și, implicit, crearea de noi locuri de muncă. Buna guvernare la nivel local are numeroase efecte pozitive în plan social, stimulând democrația participativă, asigurând furnizarea unor servicii de calitate către cetățeni, inclusiv din categoria serviciilor sociale și contribuind direct la creșterea standardelor de viață.

Principiul responsabilității este un pilon al bunei guvernări. Acesta oferă asigurări că aleșii locali și funcționarii publici își asumă responsabilitatea și sunt trași la răspundere pentru acțiunile lor. Drept indicator servește faptul că toți cei care participă în procesul de luare a deciziilor sunt conștienți în legătură cu responsabilitățile colective și individuale pe care și le asumă pentru deciziile luate, acestea fiind specificate foarte clar într-un cadru legal și în descrierea fișelor de post corespunzătoare.

Totodată, responsabilitatea presupune faptul că deciziile sunt raportate, explicate și pot fi supuse sancțiunii cetățenilor. Drept

indicatori în acest sens pot servi următoarele:

- consiliul pregătește rapoarte publice în mod periodic (sau, cel puțin, anual), pentru a explica și justifica deciziile care au fost luate;

- cadrul juridic al autorității locale include detalii cu privire la raportarea, explicarea și sancționarea deciziilor, fapt bine înțeles de către reprezentanții aleși, funcționari și cetățeni;

- rapoartele și alte documente vor fi accesibile și puse la dispoziția publicului.

Responsabilitatea este consolidată de faptul că există măsuri eficiente împotriva administrării defectuoase și împotriva acțiunilor autorităților locale care încalcă drepturile civile. Drept indicatori servesc:

- autoritatea locală dispune de un audit transparent și independent, după cum este prevăzut în cadrul legal. Modalitățile de efectuare a controlului sunt respectate și considerate ca fiind independente și obiective, fără frică sau favoruri;

- auditorii știu cu exactitate cine se face responsabil pentru fiecare decizie luată, iar cei care participă la luarea deciziilor se prezintă benevol pentru un control public;

- autoritatea locală are un proces pentru remediere obiectiv și solid, după cum este prevăzut în cadrul său legal, împotriva administrării defectuoase și împotriva acțiunilor autorităților locale care încalcă drepturile civile, în conformitate cu norme, reglementările și cele mai bune practici.

Republica Moldova, deși este membru al Consiliului Europei, nu a subscris, deocamdată, la *Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local*. Totuși țara noastră și-a asumat o serie de obligații în promovarea guvernării democratice, participând la sesiunile Comitetului European pentru Democrație și Guvernanță (CDDG), ce reunește oficiali din statele-membre ale Consiliului Europei care implementează acțiuni interguvernamentale în domeniul guvernării

democratice, promovând democrația participativă la nivel local și sprijinind reformele administrative.

În acest context, este important să înțelegem care sunt mecanismele prin care actualmente poate fi responsabilizată administrația publică și, în consecință, care este eficacitatea lor. Un asemenea mecanism sunt acordurile internaționale și în cazul Republicii Moldova evidențiem Acordul de Asociere între Republica Moldova și UE, care condiționează sprijinul Uniunii Europene pentru țara noastră prin promovarea democrației, buneii guvernări și a participării [2].

Urmează acordurile de finanțare în cadrul cărora buna guvernare și democrația sunt condiționalitățile ajutorului pentru dezvoltare oferit Republicii Moldova. Alte mecanisme ale responsabilizării administrației publice ar fi asigurarea transparenței prin publicarea trimestrială a stării de executare a bugetului, elaborarea și realizarea unui plan național de bună guvernare, a codurilor deontologice, implementarea sistemului de management al calității, respectiv, al procesului de certificare a calității serviciilor – ISO 9001, pentru serviciile prestate cetățenilor etc.

Printre mecanismele sociale ținem să evidențiem cultura democratică, care presupune, inter alia, că funcționarul public este conștient de faptul că mijloacele atribuite exercitării funcției sale sunt proprietate publică de care nu trebuie să abuzeze. Cultura democratică impune asumarea greșelilor și demisia dacă situația o cere. În șirul mecanismelor sociale de asigurare a responsabilizării administrației publice se înscrie și eficacitatea libertăților cetățenești (libertatea de a demonstra, libertatea de exprimare și libertatea de asociere); presă liberă; cultura civică (cunoașterea drepturilor și îndatoririlor); încrederea cetățenilor în administrația publică; colaborarea între autoritățile publice și societatea civilă.

Pentru succesul programelor de democratizare și de descentralizare, în curs de realizare în multe țări la inițiativa donatorilor occidentali, promovarea responsabilității guvernanților față de cei conduși pare să joace un rol tot mai important. Acest lucru se datorează ideii că nu este suficient ca într-o țară să fie create instituții democratice și să se organizeze alegeri libere. Odată ajunși în funcții, guvernanții trebuie, de asemenea, să răspundă pentru succesele și insuccesele înregistrate și să accepte pierderea mandatului și alte sancțiuni în caz de eșec. Aceasta este singura modalitate de a se asigura că instituțiile democratice se înrădăcinesc și nu rămân disfuncționale.

Descentralizarea, înțeleasă ca un transfer al sarcinilor, funcțiilor și resurselor de la nivelul central la nivelul autorităților locale pare a fi o abordare promițătoare în acest context. În multe state, care se angajează în mod oficial în eforturile de democratizare și descentralizare, guvernele, în realitate, nu respectă regulile jocului [3, p. 53]. Acest lucru se atestă nu numai la nivel național, dar și la nivelul primăriilor și consiliilor locale. Cauza rezidă nu doar în reticența factorilor de decizie, dar și în lipsa unei culturi democratice a populației. Statul este adesea perceput de către populație ca un corp străin, cu care aceasta se confruntă la distanță. Alegătorii se consideră mai degrabă adepți ai liderilor politici, cu care au afiliere etnică sau familială. În cazul succesului electoral, susținătorii contează pe avantaje materiale directe sau pe ocuparea unor poziții în structurile administrative. Pe de altă parte, ideea de a fi cetățean, față de care sunt responsabili politicienii, nu este larg răspândită. În astfel de circumstanțe, reformele de descentralizare conduc mai degrabă la umflarea aparatului administrației publice și nu contribuie la îmbunătățirea serviciilor publice. În asemenea condiții, conceptul responsabilității, care este o parte indis-

pensabilă a alegerilor democratice, se realizează cu greu.

Gradul de responsabilitate este, de asemenea, determinat de relația dintre reprezentantul administrației publice și cetățean. Responsabilitatea pentru deciziile luate de autoritățile publice centrale este percepută mai dificil de cetățean, în cazul în care administrația centrală este considerată competentă pentru aceste cazuri. La nivel local însă actorii sunt cunoscuți și nu se pot eschiva de la confruntarea personală cu problemele care apar. Această circumstanță ar fi trebuit să exercite un anumit efect de disciplinare asupra reprezentanților administrației publice locale. De asemenea, accesul la informație poate fi mult mai facil în condițiile clare pe care le poate stabili o autoritate publică locală. Astfel, responsabilitatea în conexiune cu instrumentul alegerilor locale ar putea fi, cel puțin, la nivel local o modalitate fezabilă prin care populația să influențeze luarea deciziilor.

Autonomia locală pornește de la ideea guvernării directe a comunității de către cetățenii săi. Distanța dintre conducători și cei conduși este redusă la minimum, astfel încât problema controlului se simplifică considerabil [4, p.15]. Controlul asigură transparența și transformă responsabilitatea într-un dialog permanent. Acest lucru ghidează în mod clar foaia de parcurs, pornind de la faptul că cetățenii abordează permanent majoritatea evenimentelor administrative din localitățile lor. De asemenea, la nivel local interesul de control al cetățenilor și de responsabilizare a administrației publice este frecvent transpus în viață. Astfel, societatea civilă este asociată cu asociațiile autoorganizate de cetățeni, ONG-uri, uniuni și asociații obștești. Aceste asociații sunt capabile să acționeze în mod eficient în raport cu administrația publică locală, să propună sancțiuni, iar membrii lor sunt capabili să lanseze critici și să protesteze. La nivel local responsabilitatea pare a fi un

instrument cu șanse mai mari de viabilitate, a cărui funcționare depinde de activismul și inițiativa cetățenilor.

Un element important care ține de responsabilizarea administrației ține și de originea resurselor financiare ale bugetului local. Dacă dreptul acordat autorităților locale de a colecta impozite și taxe este înlocuit de contribuțiile oportuniste ale elitelor, atunci răspunderea față de cetățeni dispare.

Astfel, ajungem la concluzia că pentru ca responsabilitatea să devină un instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local trebuie îndeplinite mai multe condiții:

- trebuie să existe o veritabilă responsabilitate a administrațiilor locale față de cetățeni și nu față de autoritățile centrale;
- o delimitare clară a competenței și responsabilității administrației publice locale;
- o gestiune transparentă a autorităților administrației publice locale;
- asigurarea dreptului la informare pentru cetățeni;
- o cultură a responsabilității în care factorii de decizie politică se simt forțați să-și justifice acțiunile față de comunitatea locală și niciun comportament interesat personal nu este tolerat.

Asociația internațională a primarilor francofoni a lansat în circuitul internațional principiile unei guvernări responsabile la nivel local. Acestea sunt: respectul pentru binele comun; buna gestionare a resurselor; control; responsabilitate; echitate; independență; transparență; responsabilitate socială și față de mediu; consultare și participare; cunoștințe și competență; leadership și oferirea exemplului [5, p. 8-13].

Aceste principii vin să afirme încă o dată faptul că la bazele unei guvernări responsabile se află interesul general și încrederea. Aleșii locali și funcționarii publici din comunități se află în serviciul populației și trebuie să apere interesele comunității, adică să plaseze interesul general deasupra

intereselor particulare. În momentul în care un reprezentant al administrației locale sau un ales local privilegiază propriile interese sau nu-și respectă rolul și responsabilitățile se produce abuzul de încredere. Aceasta înseamnă că persoana nu se comportă așa cum se așteaptă comunitatea. Scandalurile (cazurile de corupție, conflictele de interes, fraudele, proasta gestiune a bunurilor publice, abuzul de putere) nu fac decât să submineze încrederea cetățenilor.

În Republica Moldova s-a ajuns la concluzia că nu poate fi asigurată o guvernare eficientă și responsabilă la nivel local fără un sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unității administrativ-teritoriale, obiectiv prevăzut de *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [6]. Potrivit *Raportului de monitorizare a implementării reformei administrației publice și distribuției resurselor*, în vederea realizării acestui obiectiv a fost adoptată Legea nr. 153 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Conform acestor modificări, reprezentanții administrației publice locale au devenit agenți constatați pentru contravențiile prevăzute în Codul Contravențional (Legea nr. 218 din 24.10.2008) la art. 154 „încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor”, art. 178 „încălcarea regulilor de construire a caselor cu un nivel în localitățile rurale și a căsuțelor de livadă în întovărașirile pomicole”, art. 179 „Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente”, art. 273 „încălcarea regulilor de comerț” [7, p. 20]. Totodată, potrivit informațiilor Cămarilor de Stat, deocamdată nu au fost elaborate propuneri privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către administrația pu-

blică locală, în baza estimărilor capacităților acestora, acțiune prevăzută în *Strategia privind reforma administrației publice* [6]. De notat, că în anii 2013-2014, cu suportul partenerilor de dezvoltare, a fost elaborat un proiect al *Nomenclatorului competențelor autorităților publice* [8], care a fost supus dezbaterilor publice cu reprezentanții administrației publice locale, însă nu a fost nici până astăzi aprobat.

În acest sens experții formulează o serie de recomandări menite să contribuie la realizarea cu succes a obiectivelor formulate în *Strategia privind reforma administrației publice*. Printre acestea evidențiem aprobarea *Metodologiei de evaluare a capacității administrative a APL* [9], elaborată încă în anii 2014-2015 cu suportul PNUD Moldova; realizarea studiilor de evaluare a capacităților administrației publice locale și identificarea domeniilor de partajare a competențelor; definitivarea, consultarea publică și aprobarea *Nomenclatorului competențelor autorităților publice*; elaborarea unui set de recomandări privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către administrația publică locală, în baza estimărilor capacităților acestora și prezentarea lor către Comisia paritară pentru descentralizare și Consiliul național pentru reforma administrației publice. De notat, că *Metodologia de evaluare a capacității administrative a APL* și *Nomenclatorul competențelor autorităților publice* sunt documente deja elaborate, care ar necesita doar minime modificări pentru a fi puse în aplicare.

În aceeași ordine de idei, *Strategia privind reforma administrației publice* formulând obiectivul „consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale”, pune accentul pe necesitatea unei guvernări locale responsabile [6]. Cu referire la politicile de responsabilizare la nivel local, angajamentul Guver-

nului în cadrul reformei de descentralizare a fost de a avansa etapizat, astfel ca transferul competențelor de la nivelul central către alt nivel de administrare să fie efectuat în corelare cu activitățile de consolidare a capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale [6]. Activitățile realizate în anii 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de acțiuni pentru implementarea *Strategiei naționale de descentralizare*. Modificările esențiale prevăzute de *Strategia privind reforma administrației publice* [6] se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice. Astfel, elementele-cheie care determină avansarea reformei țin de transferul de competențe de la nivelul central la cel local și de consolidarea capacităților administrației publice locale.

Raportul de monitorizare relevă însă faptul că până în acest moment nu s-a produs o consolidare palpabilă a capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale, fapt atestat de numărul infim de persoane instruite specificat de Cancelaria de Stat [7, p. 23].

Aceeași *Strategie privind reforma administrației publice* identifică printre problemele în asigurarea unei administrații publice responsabile transparența și accesul la informație. La acest capitol poate fi constatat faptul că toate activitățile administrației publice de nivelul II dispun de pagini electronice, însă relevanța informației prezentate și actualizarea acesteia rămân puncte slabe pentru o serie de autorități. Autoritățile administrației publice locale de nivelul I rămân restanțiere la acest capitol, deoarece un număr mare de primării nu dispune până

în prezent de pagini electronice proprii.

În concluzie, ținem să subliniem că nu poate fi asigurată o guvernare eficientă și responsabilă la nivel local fără o putere delegată, fără autonomie colectivă și individuală și fără abilitățile necesare pentru îndeplinirea funcțiilor prescrise. Totodată, nu există o guvernare locală eficientă și responsabilă fără responsabilitate, control obiectiv și sancțiuni.

În prezent, noțiunea de guvernare vine să desemneze o nouă paradigmă care implică partajarea responsabilității între diferiți actori, cum ar fi actorii politici, instituțiile și societatea civilă. Guvernarea responsabilă implică respectarea principiilor democra-

tice. Constatăm că noțiunea de responsabilizare este una polisemică, prin urmare, se declină în mod diferit în modernizarea la nivel central și la cel local. La moment sunt necesare eforturi suplimentare, astfel încât să se raționalizeze cadrul instituțional prea fragmentat, să se elimine suprapunerea competențelor, îmbunătățind, totodată, controlul și echilibrul instituțional, să se ofere o dimensiune strategică politicii de responsabilizare a administrației publice și să se amelioreze capacitatea administrativă a funcționarilor publici. Astfel, în contextul cooperării pentru dezvoltare, responsabilitatea va deveni un instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local.

BIBLIOGRAFIE

1. Consiliul Europei. Buna guvernare prin participare. Principiile bunei guvernări. În: <http://infoeuropa.md/principiile-bunei-guvernari/>
2. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, 2014.
3. Ketelaar A., Manning N. Formules de gestion de la haute fonction publique axée sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. Documents de travail sur la Gouvernance publique, 2007/5, Éditions OCDE.
4. Clotuche G. La responsabilité des acteurs de la sécurité sociale. În: Association internationale de la sécurité sociale, Série européenne, 1995, Documentation de la sécurité sociale, nr. 24.
5. Brodeur M., Delorme P. Pour une gouvernance locale responsable, Montreal, 2011, 16 p.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
7. Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor. Chișinău, 2018, 94 p.
8. Nomenclatorul competențelor. În: <http://descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor>
9. Metodologia de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea (proiect). În: <http://www.descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor&>

Prezentat: 6 noiembrie 2018.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com