

5

DESCENTRALIZARE ASIMETRICĂ CU GEOMETRIE FLEXIBILĂ

Diferențele mari de dezvoltare a societății românești fac imposibil un proiect uniform de descentralizare. În orice variantă, controlul pe orizontală trebuie crescut la nivelul administrației publice locale căreia i se acordă puteri mai mari.

Actuala structură administrativ-teritorială, desenată în 1968 de Nicolae Ceaușescu cu scopul de-a-și consolida puterea¹, este în mare parte nefuncțională ducând la centralizare inutilă, blocaje administrative și conflicte de jurisdicție. Situația este rezolvată parțial de faptul că de-a lungul timpului au apărut structuri administrative informale, la nivel supra-județean sau supra-comunal, care să eficientizeze activitatea administrativă, însă neajunsul acestui lucru este că răspunderea politică directă în fața alegătorilor aproape că dispare.

În România există 13.000 de sate grupate în aproape 2.900 de comune și 217 orașe dintre care 103 cu statut de municipiu. 41 de municipii au și statut de reședință de județ, dar mai puțin de jumătate dintre ele sunt în măsură să ofere servicii publice satisfăcătoare la nivel regional, ca de exemplu educație universitară, asistență medicală avansată sau un aeroport. Există, de aseme-

¹ Borboly Csaba, "Propuneri pentru reforma administrativ-teritorială a României", disponibil la <http://www.contributors.ro/administratie/propuneri-pentru-reforma-administrativ-teritoriala-a-romaniei/>

nea, opt regiuni de dezvoltare, dar fără personalitate juridică și al căror scop principal este armonizarea raportării statistice cu normele Uniunii Europene.

Dintre structurile enumerate, au personalitate juridică distinctă doar orașele / comunele respectiv județele, iar pentru orice proiect public care nu se suprapune acestor structuri este nevoie fie de negociere în interiorul părților componente, fie de asociere între unități similare.

Cele mai mari probleme apar la nivel comunal - 80% dintre primăriile mici nefiind în stare să-și acopere măcar cheltuielile proprii de funcționare din veniturile realizate. Practic, ele se află într-o stare continuă de insolvență structurală, lucru care le face inutile și complet dependente politic "de județ", deci, concret, de alocarea discreționară a fondurilor publice în scop de politică partizană. Pe de altă parte, majoritatea comunelor au o problemă de reprezentare chiar în interiorul lor, față de satele componente, ale căror interese pot fi divergente.

Pe de altă parte, județele sunt la rândul lor poli-nucleare, ceea ce dă președinților de consilii județene posibilitatea de a face un arbitraj cinic între interesele regionale și propriile nevoi de partid. Ei își permit astfel să ignore nevoile anumitor comunități cât

timp, cu ajutorul resurselor astfel disponibilizate, reușesc să își asigure majoritatea. Însă nici în rândul județelor situația nu este echilibrată – jumătate dintre ele sunt pe deficit² și au nevoie de bani de la bugetul de stat, ceea ce le face la rândul lor victime ale presiunii politice de la centru.

Această ultimă situație ar putea fi rezolvată prin gruparea pe regiuni, cu autonomie administrativă mai mare și mijloacele necesare pentru a finanța proiecte pentru care este necesară o masă critică mai mare decât cele câteva sute de mii de locuitori ai unui județ actual. Însă toate proiectele de până acum s-au împotmolit, deoarece UDMR nu e mulțumită cu actuala grupare a județelor în regiuni de dezvoltare, și dorește o regiune Ținutul Secuiesc, adică gruparea județelor Harghita, Covasna și o parte din Mureș unde ponderea populației de etnie maghiare este majoritară. Reprezentanții majorității se feresc de orice ar putea aduce a regionalism etnic, dând exemplul mai multor regiuni europene unde devoluția – de exemplu în Regatul Unit – a stimulat mișcările autonomiste, nu le-a redus.

În realitate, România nu are nevoie să creeze regiuni legislative, ca landurile germane, dat fiind că interesele nu sunt doar culturale și educaționale, ci și economice și logistice, ceea ce împarte zonele între poli de dezvoltare ca Târgu-Mureș (județul Harghita) și Brașov (județul Covasna). Cum un consens politic în această chestiune nu se întrezărește, singura opțiune realistă pare abordarea mai flexibilă a problemei, care presupune ca unităților teritoriale mai mici să li se lase posibilitatea de a se grupa sau regrupa voluntar în funcție de fiecare chestiune specifică pe care o au de rezolvat. De exemplu, municipiul Sfântu

Gheorghe să se poată asocia cu Târgu Mureș când este vorba de finanțarea educației universitare, respectiv de Brașov atunci când este vorba de sănătate sau de serviciile aeroportuare.

Clasificarea Uniunii Europene statutează două niveluri administrative locale – LAU2 pentru localități (câteva sute sau mii de locuitori), LAU1 pentru districte (de ordinul zecilor de mii de locuitori), NUTS3 care se suprapune actualelor județe (teoretic între 150 de mii și 800 de mii de locuitori) NUTS2 pentru regiuni (800 mii – 3 milioane de locuitori) respectiv NUTS 1 pentru macrorégiuni (3 - 8 milioane de locuitori).

De asemenea, există deja un reper de cercetare: Studiile făcute de cercetătorii Universității “Alexandru Ioan Cuza” din Iași asupra fluxurilor sociale și a relațiilor de dependență administrativă, în cadrul programului european Espon³. Rezultatele studiului sunt exemplificate vizual în hărțile 1, 2, 3, 4. Pentru a avea cu adevărat o hartă a performanței administrative ne-ar trebui date subnaționale privitoare la eficiența serviciilor publice – care nu există, deși Liviu Dragnea a colaborat cu Academia Română pentru proiectul său de regionalizare unanim respins de Curtea Constituțională.

Propunem dezvoltarea și dezbaterăa unui plan-cadru de reorganizare teritorială care să poată oferi o autonomie mai mare a unităților administrative în mod real, prin asigurarea resurselor financiare, după cum urmează, pe fiecare nivel.

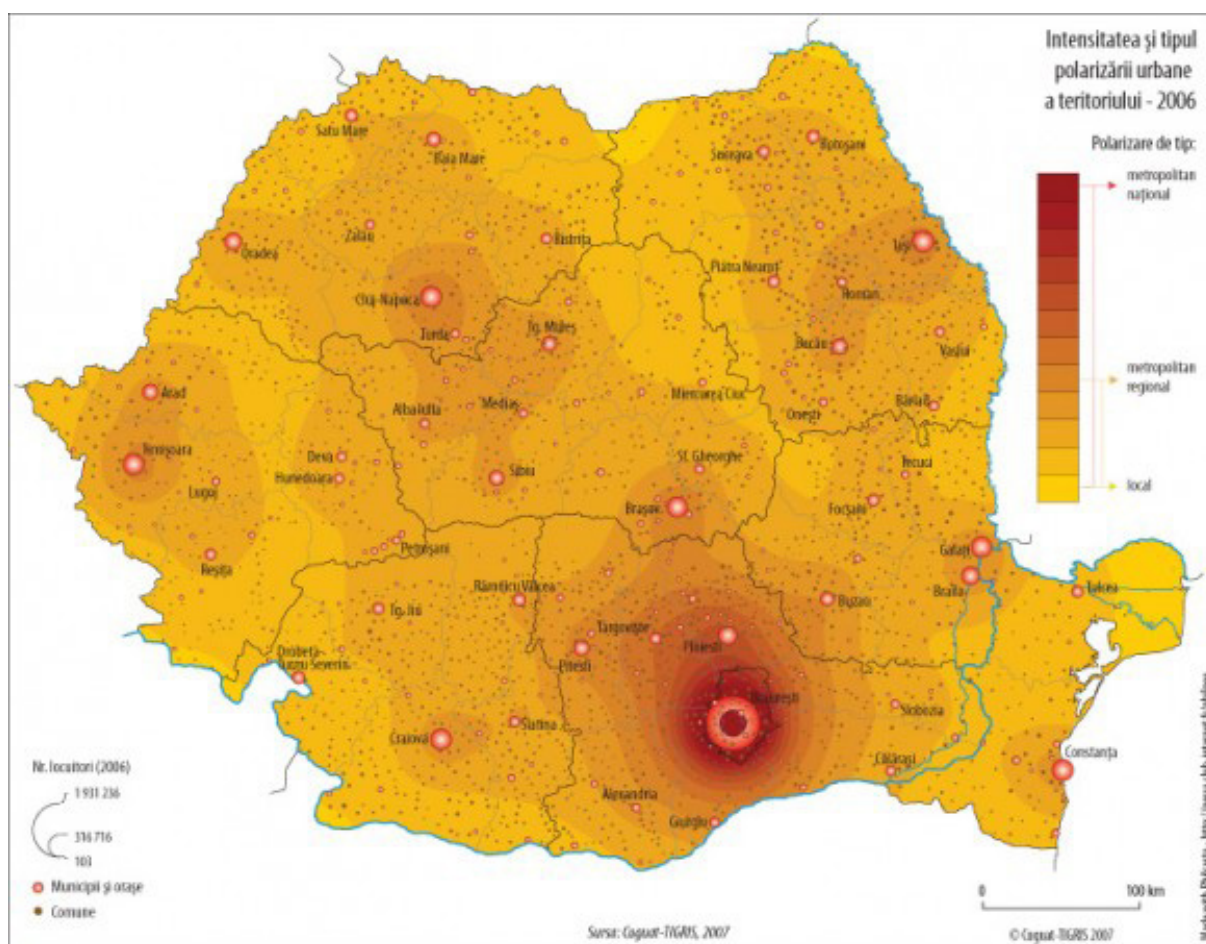
² Ciresa Doru, “Două Români. Una consumă, alta plătește”, *Romania Libera*, disponibil la <http://www.romanalibera.ro/economie/finante-banci/doua-romanii-una-consuma-alta-plateste-190534>

³ Universitatea din Iași, centrul Cuguat-TIGRIS - “Atlasul Teritorial al României – instrument de analiză teritorială”, disponibil la http://www.mdpl.ro/_documente/atlas/index.htm

Sate și comune (LAU2)

Stimularea înființării de asociații de proprietari, cu consilii ad-hoc, după modelul asociațiilor urbane de bloc, cu cheltuieli minimale (personal neremunerat, după modelul francez sau plătit simbolic) și venituri asigurate din gestiunea terenurilor comune, finanțare pe proiect – națională și europeană respectiv eventuale contribuții voluntare.

Comasarea activității actualelor comune în jurul orașelor sau municipiilor, care să asigure cea mai mare parte a capacității administrative necesare și ai căror reprezentanți să își asume responsabilitatea politică în fața tuturor locuitorilor. Acest proces poate fi accelerat prin limitarea în etape a procentului din încasări care poate fi alocat cheltuielilor de funcționare, astfel încât comunele care nu-și ating țintele să fie pasibile de desființare imediată.



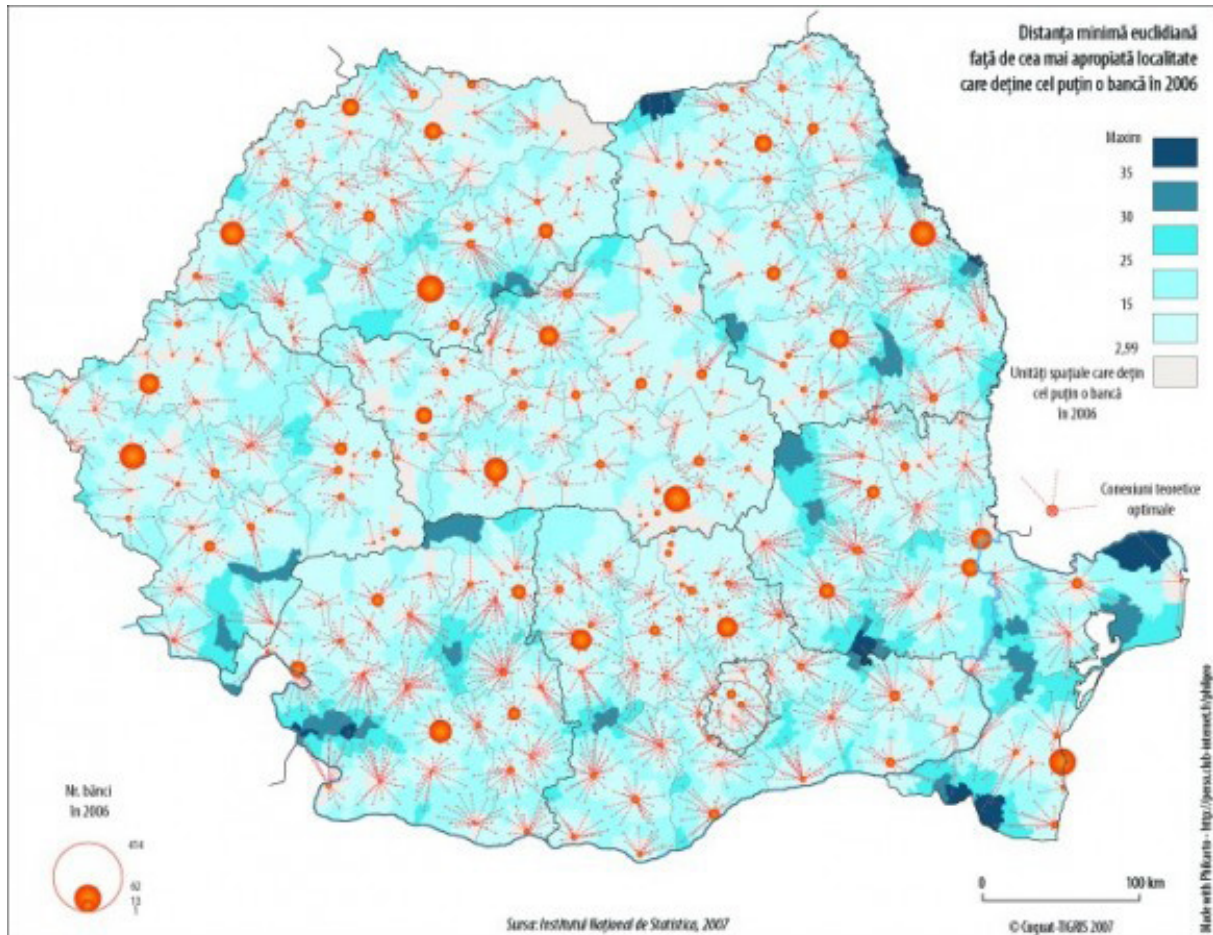
Harta 1: Intensitatea și tipul polarizării urbane a teritoriului. Ilustrația arată că localitățile de pe aproape jumătate din suprafața țării nu au în apropiere un oraș care să le acopere nevoile administrative.

DESCENTRALIZARE ASIMETRICĂ CU GEOMETRIE FLEXIBILĂ

Orașe și municipii (LAU1)

Identificarea polilor de dezvoltare locală care au capacitatea administrativă de a se autofinanța mulțumitor, dar care să asigure și o

acoperire suficientă a teritoriului. Există deja criterii suficiente pe baza cărora să se poată delimita viitoarele unități – prezența de judecătoria, unități bancare sau centre de plăți APIA etc.

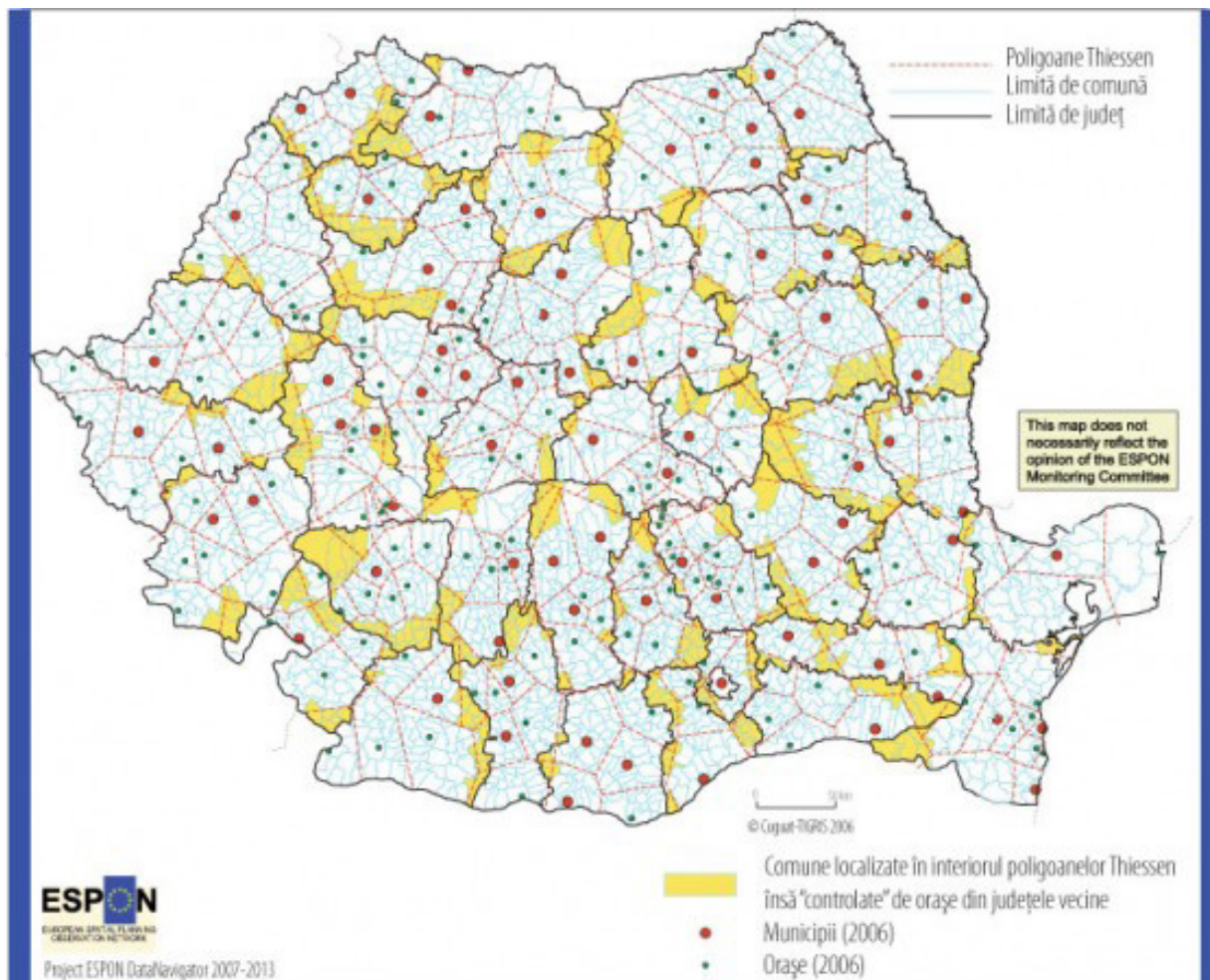


Harta 2: Distanța minimă euclidiană față de cea mai apropiată localitate care deține cel puțin o bancă. Ilustrația identifică existența a 5-10 poli de interes regional în fiecare județ.

Județe (NUTS3)

Păstrarea actualelor județe, în scopul continuității serviciilor publice calibrate

corect, dar cu mutarea celorlalte atribuții fie la nivel inferior (municipal) fie superior (regional).



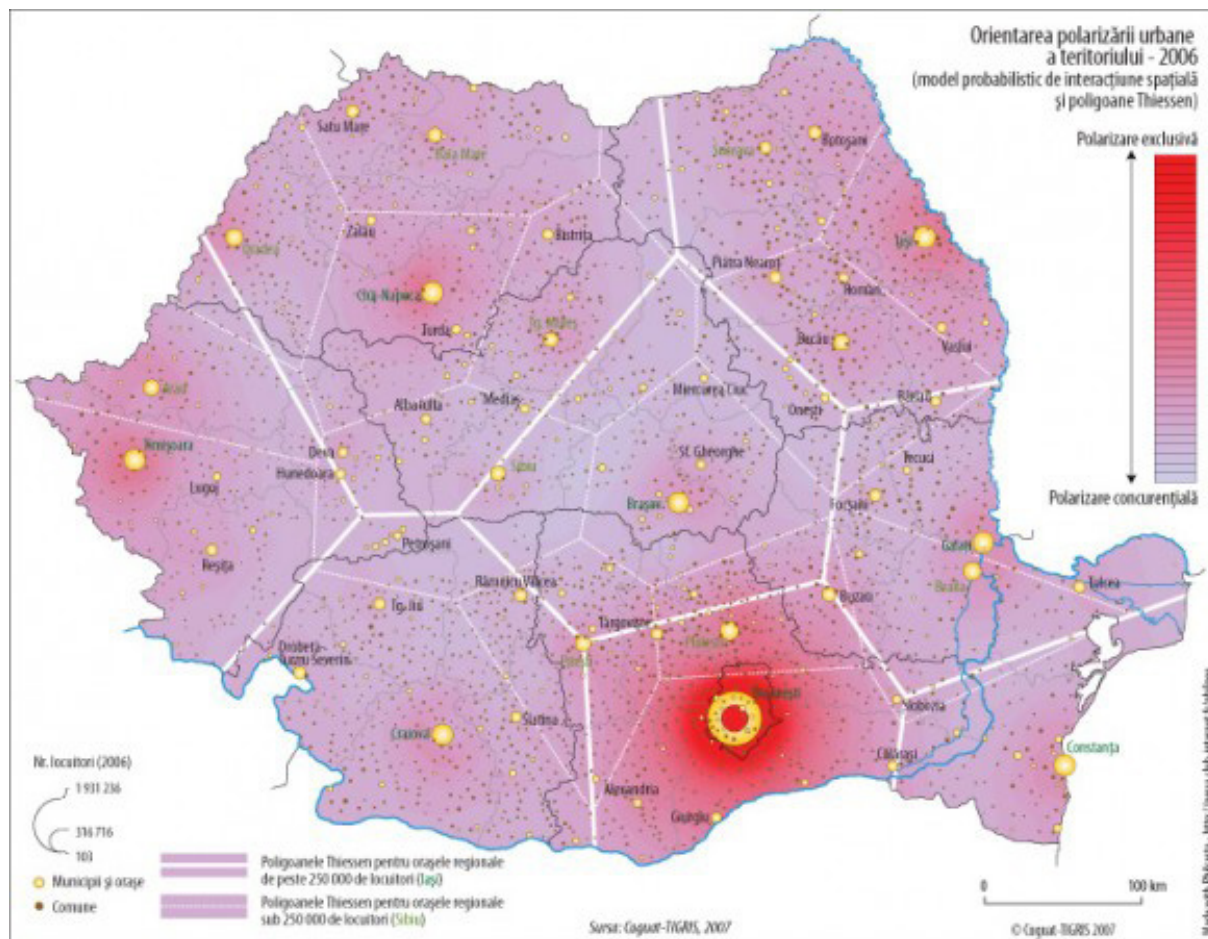
Harta 3: Comune "controlate" de orașe din județe vecine. Ilustrația demonstrează marja mare de eroare la trasarea actualelor județe.

DESCENTRALIZARE ASIMETRICĂ CU GEOMETRIE FLEXIBILĂ

Regiuni (NUTS2)

Păstrarea provizorie a celor opt regiuni de dezvoltare, cu scop statistic, fără însă ca acestea să primească atribuții suplimentare. Cel puțin pentru o perioadă tranzitorie, să le fie lăsată libertatea unităților inferioare de-a

se asocia în funcție de interesele punctuale de oportunitate. Organele de control administrativ și judiciar (procuratura, DNA) ar trebui grupate însă la nivel regional, fie prin descentralizare de la nivel național, fie prin comasare de la nivel județean, pentru a evita captura lor la nivel local.



Harta 4: Orientarea polarizării urbane a teritoriului. Ilustrația identifică potențialii poli principali și secundari de dezvoltare regională și delimitează zonele lor de influență.

O altă problemă importantă privește diferențele mari de dezvoltare. Orice federalism fiscal în România nu poate fi decât asimetric – capacitatea de la Sibiu sau Timiș nu se poate compara cu Teleorman sau Sălaj. Există multe județe unde captura statului local de către elite corupte este totală, dată fiind sărăcia populației și absența unei societăți civile locale. E clar că în aceste locuri controlul trebuie păstrat ierarhic, dar nu are rost ca alte județe să fie ținute în loc. Asime-

tria este în general o soluție bună în materie de responsabilizare și control. Se poate astfel concepe o structură în care instituțiile de control sunt plasate la nivel regional, de unde controlează județele. Nici măcar granițele nu ar trebuie să fie stricte, ci în funcție de solicitări – periodic se reevaluează ce agenție este mai solicitată (publicul reclamă mai mult acolo unde simte că există un control eficient) și performanța se poate corecta. Un asemenea design trebuie gândit

însă coerent și armonizat pentru toate instituțiile de control. Soluția de a face șefii consiliilor județene mai puțin puternici, nu controlându-i mai mult, ci luând alegerea lor de la votanți și încredințând-o doar membrilor consiliului, cum vrea comisia de cod electoral, nu e inspirată – practic am reduce democrația și legitimitatea pentru că nu suntem capabili să creăm un control care este indispensabil.

În concluzie, recomandările SAR sunt:

- **Evaluarea eficienței serviciilor publice la nivel județean și municipal cu construirea unei baze de date de bune practici și monitorizarea sistematică a motivelor eșecului/succesului prin indicatori permanent urmăriți, având ca rezultat crearea unei grile transparente, permanent monitorizate, care să creeze ținte de dezvoltare administrativă și stimulente ale bunei performanțe administrative.**
- **Transfer asimetric de competențe și resurse în funcție de rezultatele acestei evaluări și harta capacității administrative și logistice, cu păstrarea democrației locale prin alte forme de asociere și participare locală, de natură să stimuleze dezvoltarea societății civile.**
- **Desființarea acelor unități administrative care nu pot fi susținute prin larg consens politic, cu realocarea resurselor rezultate pentru a menține serviciile publice la același nivel în zonele afectate.**
- **Plasarea și dezvoltarea controlului administrativ la nivelul fără reprezentare politică – regional (*meso*) pentru a controla corupția la nivel județean și municipal și a întări controlul pe orizontală (*checks and balances, horizontal accountability*).**