

## REGIONALISMUL – FORMĂ EFICIENTĂ DE REALIZARE A AUTONOMIEI LOCALE

**Carolina MACOVEȚCHI**

*Catedra Științe Administrative*

L'analyse de la structure administrative territoriale de la République de Moldova met en évidence une série de problèmes liés à l'organisation du territoire au second niveau. La réforme administrative territoriale qui s'est déroulée les dernières années et par laquelle on a opéré le passage des « raioane » aux « județe » et vice versa, constitue une preuve importante du fait que ce problème n'est pas du tout simple et qu'il nécessite encore une approche par le prisme des standards européens.

L'orientation de la politique nationale vers l'intégration dans l'Union Européenne impose la conformité aux standards européens d'organisation administrative du territoire. Ces standards réclament la reconnaissance du principe de l'autonomie locale, au niveau local et régional. Il faut souligner que l'aspect régional du problème implique surtout l'organisation des régions capables de se gérer elles-mêmes, indépendamment de leurs limites territoriales. Dans la République de Moldova, compte tenu du fait que son territoire n'est pas trop vaste, il s'agit plutôt de créer de pareilles régions au niveau des « județe » et des « raioane ». Il faut remarquer que ces microrégions, même si l'on reconnaît leur autonomie, ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour leur indépendance. Toutefois, ça ne concerne pas les régions de Chișinău et de Bălți. Ainsi, le problème de la régionalisation reste-t-il toujours ouvert.

*„Regiunea reprezintă un element constitutiv al progresului social, reprezentând...o congruență fundamentală de tip spațial dintre procese politice, sociale și economice”  
(Wallerstein 1984; cf. Taylor 1996)*

Constituția Republicii Moldova consacră principiul autonomiei locale ca fundament pe care se întemeiază funcționarea sistemului de administrație publică locală (art.109), alături de principiul „descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”. Privindu-le într-un ansamblu de elemente juridice inseparabile, trebuie să remarcăm totuși că aceste principii nu pot exista autonom de caracteristicile fundamentale ale statului, stipulate chiar în textul primului articol al Constituției: „Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil”, „republică”, „stat de drept, democratic”, în care „demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valorile supreme și garantate” [1]. Nici o autoritate publică locală nu își poate afirma autonomia sa funcțională prin prejudicierea caracterului unitar al statului, justiția fiind chemată să supravegheze această corespondență inextricabilă dintre reglementarea legală a principiilor democratice de autonomie și descentralizare, specifică tuturor statelor membre ale Consiliului Europei și aplicabilității lor concrete în cadrul legislației interne.

De la bun început, trebuie să subliniem că autonomia administrației publice locale constă în dreptul autorităților publice locale, reprezentative, de a dispune de toate atribuțiile pentru realizarea, în plan local, a sarcinilor puterii executive – satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială în care funcționează organul administrației publice locale. Alături de voința autorităților publice locale de a reclama o cât mai largă autonomie administrativă se manifestă și voința organelor de specialitate ale administrației publice centrale de a păstra o influență cât mai mare asupra aplicării puterii executive la nivel teritorial. Ambele tendințe sunt utile pentru realizarea unui anumit „echilibru” de interese, care să permită populației țării de a simți beneficiile ambelor puteri executive: ale celei centrale, preocupate în special de apărarea țării, paza frontierelor, siguranța statului, politica externă și relansarea economiei naționale și a celei locale, de exprimare a intereselor comunităților teritoriale într-o serie de domenii, considerate a fi de interes local.

Autonomia locală este direct legată de mărimea competențelor acordate, dar și de dimensiunile teritoriale ale colectivităților pe care acestea le reprezintă. În spiritul Cartei Europene a Autonomiei locale putem afirma că „numai colectivitățile teritoriale locale, suficient de mari și, respectiv, suficient de puternice, pot fi cu adevărat autonome, pot dispune de forța financiară necesară unei veritabile autonomii decizionale, în condițiile amplificării ariei de competențe materiale” [3]. Experiența înregistrată în domeniul autonomiei locale și regionale indică o tendință progresivă de regrupare a colectivităților locale în Europa de astăzi în vederea sporirii

potențialului lor de asociere teritorială către un nivel sau mai multe niveluri subnaționale, prin care aceste colectivități teritoriale pot obține o mai mare autonomie administrativă față de organele administrației publice centrale. O primă condiție în acest scop ține de capacitatea autorităților publice locale de a-și gestiona propriile resurse, de a dispune de venituri proprii, constituite din sursele realizate pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale referențiale. Raționalizarea descentralizării și repartizarea competențelor au reprezentat, prin urmare, cele două componente generatoare (seif-creative) pentru fenomenul modern al regionalismului european.

Autonomia teritorială trebuie să răspundă unor necesități foarte diferite. Ea poate desemna un proces de regionalizare politică (cum este cazul regiunilor spaniole și italiene) sau de regionalizare încorporată (în urma încorporării a două sau a mai multor state independente, care își păstrează o inconfundabilă individualitate statutară, delegându-și cele mai importante funcții ale sale unei noi autorități supranaționale – acesta fiind cazul regionalismului din Marea Britanie) [3].

Autonomia teritorială se poate realiza și sub formele unei regionalizări diversificate, cu formule regionale stabilite după criterii politice, teritoriale, dar și lingvistice și culturale (Belgia), sau prin forma clasică a regionalizării administrative, prin descentralizare, creând noi entități regionale în calitatea lor de colectivități teritoriale locale autonome din punct de vedere administrativ (Franța).

Autonomia teritorială poate fi întâlnită și sub forma regionalizării funcționale, implementată printr-o politică coerentă de desconcentrare, creând nivelul de autoritate a regiunilor doar în scopul folosirii lor ca simple circumscripții ale administrației de stat (Grecia). În sfârșit, există și modelul regionalizării prin cooperare, însemnând existența regiunilor ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale.

Analiza organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova scoate în evidență un șir de probleme legate de organizarea teritoriului la nivelul doi. Reforma administrativ-teritorială desfășurată în ultimii ani, prin care s-a trecut de la raioane la județe și iar la raioane, constituie o dovadă a faptului că problema dată nu este deloc simplă și necesită o abordare a acesteia prin prisma standardelor europene. Orientarea politicii naționale spre integrare în Uniunea Europeană impune conformarea la standardele europene de organizare administrativă a teritoriului. Aceste standarde reclamă recunoașterea principiului autonomiei locale la nivel local și regional. De menționat, cu referire la aspectul regional, că acesta implică organizarea de regiuni capabile să se administreze de sine stătător, fără a defini mărimea teritorială a acestora. De remarcat că nici una din aceste microregiuni, deși le este recunoscută autonomia, nu dispun de resurse financiare suficiente pentru a-și asigura o administrare și o dezvoltare de sine stătătoare, excepție făcând municipiile Chișinău și Bălți; prin urmare, problema regionalizării rămâne deschisă.

În context european, regiunea reprezintă un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune (limbă, cultură, tradiție, economie etc.) și care dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată și să o dezvolte cu scopul de a stimula procesele culturale, sociale și economice [4]. Astfel, regiunea reprezintă un nivel administrativ care își are locul în ierarhia administrativă pe o poziție imediat inferioară nivelului central. Rațiunea regionalizării nu vine din necesitatea de a forma o alternativă statului, ci din necesitatea reconsiderării rolului statului [5]. Statele sunt considerate prea mici pentru a răspunde noilor provocări ce apar la nivel global, cum ar fi politica de apărare, inovația tehnologică sau politica monetară; în același timp, statele sunt considerate prea mari pentru a soluționa în mod eficient numeroasele probleme cu care se confruntă cetățenii și care pot fi rezolvate la nivel regional și local [6].

Din punctul de vedere al statutului juridic, termenul de regiune, ca și cel de regionalizare, acoperă realități politice și administrative extrem de diferite, ceea ce este confirmat de exemplul statelor europene [7].

În general, teoriile cu privire la natura, mobilurile și amplitudinea mișcărilor regionaliste au proliferat îndeosebi după cel de-al doilea război mondial. Printre tipologiile care se bucură de o mai mare popularitate în literatura de specialitate este și cea a profesorului Winfried Lang, după care există 3 tipuri generale de regionalisme:

1. Regionalismul național: a) poate fi aplicat în cazurile în care acest regionalism pornește de la existența unor puternice centre autonome, astfel încât regionalismul va fi construit de la bază; b) poate fi aplicat în cazurile în care regionalismul reprezintă o consecință a dislocării funcțiilor deținute anterior de guvernul central printr-o reformă cuprinzătoare de descentralizare, ceea ce produce impresia construirii regionalismului de sus în jos.

2. Regionalismul transnațional: acesta fiind cazul unor zone geografice integrate cultural sau economic, iar atunci când aceste zone de confinitate socio-economico-culturală traversează frontierele (fără a le pre-

judicia), acest tip de regionalism se înscrie în modelul de forjare a unei „Europe a regiunilor”, în contrast cu modelul „gallist” de „Europă a națiunilor”. Fără îndoială, formarea regionalismului de tip transnațional nu este sinonimă cu o partitură de „solo”, întrucât regiunile au tot atâta nevoie de guvernele naționale pentru a-și depăși dezavantajele structurale legate de statutul lor periferic pe cât ar dori să se emancipeze de sub tutela acestor guverne.

3. Regionalismul internațional: este o mișcare de o mai mare amploare, caracterizându-se printr-o acțiune de delegare a unor funcții și a prerogativelor statelor naționale către entități supranaționale. Este important a menționa că acest tip de regionalism este frecvent întâlnit atât printre statele puternic industrializate și tehnologizate (Uniunea Europeană, Comunitățile Europei Occidentale), cât și printre statele în curs de dezvoltare (ASEAN, ECOWAS), mai sărace, ceea ce denotă natura obiectivă a unor asemenea transferuri de funcții în vederea sporirii eficienței economice, protejării frontierelor exterioare a unor comunități continentale, a depășirii unor conflicte pustiitoare etc.

În ceea ce privește delimitarea regiunilor, oricare ar fi criteriul utilizat (economic, administrativ, geografic, social, cultural, istoric, ecologic etc.), nu există metodologii satisfăcătoare întru totul, compromisul fiind inevitabil. Există multe definiții, iar alegerea depinde în mare măsură de obiectivele urmărite. Metoda clasică de conceptualizare a regiunilor distinge între trei tipuri:

- ✓ regiuni omogene prin prisma unor caracteristici unificatoare, a unor criterii-cheie, cum ar fi: criteriul economic (de exemplu, venituri pe locuitor apropiate, sector industrial dominant comun); criteriul geografic (topografie sau climă similară, resurse naturale comune); criteriul social-politic (o anumită „identitate regională”, dezvoltare istorică comună). În cazul regiunilor omogene diferențele interne și interacțiunile interregionale nu sunt considerate importante;
- ✓ regiuni nodale polarizate, când interesul pentru uniformitate este minim, iar coeziunea este rezultatul fluxurilor interne, al relațiilor, interdependențelor polarizate, de obicei, către un centru dominant (nod);
- ✓ regiuni pentru planificare (programare), unde unitatea derivă dintr-un anumit cadru instituțional administrativ și din aplicarea unor politici și programe specifice de dezvoltare regională [8].

Autonomia locală este, prin definiție, purtătorul de bază al identităților culturale, comunitare, sociale și etnice ale unei anumite colectivități teritoriale. Adeseori, diferențele etnice au produs dorința și resursele necesare pentru realizarea unor forme de „autonomizare culturală”, prin accentuarea diferențelor specific locale etno-culturale, legate îndeosebi de credințele diferite, dialectele și limbile vorbite într-un anumit areal geografic. Dorința de a proteja comunitățile locale sau teritoriale de politicile „nivelatoare” ale statului centralizator a dat naștere unor abordări asistențiale la nivelul autorităților politice europene și chiar la formarea unor diviziuni lingvistico-politice: cazul federalizării Belgiei sau al enclavării Quebecului canadian.

Sentimentul de apartenență la o comunitate subnațională, distinctă de ansamblul unui stat național, generează, adeseori, dorința de autonomie în cadrul statului-națiune, reprezentând voința exprimată a unei comunități de a-și forma o părere diferită față de anumite chestiuni și chiar de a se bucura de o independență de acțiune în domenii pe care le consideră inextricabil legate de propria sa identitate. Fără a ne adânci într-o analiză minuțioasă a interacțiunilor extrem de dinamice dintre identitatea de grup și aspirațiile autonomiste, trebuie să menționăm totuși că autonomia culturală s-a legitimat, adeseori, prin aceleași apeluri la „popor”, la „dreptul națiunilor la autodeterminare” și la „autonomia națională”, care antedatează crearea, la sfârșitul sec. XIX, a majorității statelor naționale. Plasarea autonomiei într-un cadru instituțional subordonat legilor naționale introduce o distincție clară între „autonomia culturală” (exprimată cel mult printr-un regim juridic de autonomie regională, fără ca aceasta să prejudicieze existența unei jus commune naționale în problemele care frământă comunitățile regionale și minoritățile naționale) și „autonomia politică” a unor entități subnaționale (a se vedea în acest sens felul în care sunt garantate drepturile grupurilor minoritare în articolul 27 al Convenției Internaționale cu privire la Drepturile Politice și Civile, care prevede că „în statele în care există minorități etnice, religioase sau lingvistice, persoanelor aparținând acestor minorități nu le va fi refuzat dreptul de a se bucura, împreună cu ceilalți membri ai grupului lor, de cultura proprie, de a-și profesa și practica propria religie și de a-și folosi propria limbă”).

Revendicarea cu privire la păstrarea unei „identități culturale distincte” este astăzi una dintre cele mai frecvente solicitări adresate guvernelor centrale, ceea ce a stimulat prezumția unei inevitabile crize a statelor naționale. Constituirea instituțiilor comunitare (transnaționale) a adăugat, la rândul său, elemente adiționale de adâncire a acestei crize, dând naștere astfel unui model diferit de asumare a regionalismului, și anume:

formarea de instituții politice regionale. Acest model de adaptare a realităților politico-administrative la condițiile specifice ale unor entități regionale se distinge prin înființarea de noi regiuni chiar și în lipsa unor curente etnice centrifuge, care întemeiază o autonomie funcțională de nivel regional, prin devoluțiunea atribuțiilor anterioare ale statului în folosul unor organe care se „autoadministrează” politic și administrativ, dar care rămân responsabile de implementarea legislației naționale general aplicabile. În sfârșit, modelul regionalismului economic se prezintă ca efect al consolidării bunăstării statului în Europa postbelică, fapt care a ridicat problema descentralizării administrării serviciilor publice și urmărirea eficienței economice. Una dintre consecințele căutării formelor optime pentru apărarea intereselor economice ale cetățenilor – ca profitori principali ai procesului de autoadministrare – se exprimă printr-un tip special de federalism fiscal, prin care autoritățile regionale și locale trebuie să dețină efectiv competența de a hotărî mărimea taxelor și a cheltuielilor locale în funcție de interesele nemijlocite ale propriilor cetățeni.

În contextul celor menționate, Republica Moldova urmează să aleagă criteriile pe care se va baza atunci când va decide asupra regionalizării. Dezvoltarea regională a țării noastre are la bază atât rațiuni de ordin intern, cât și rațiuni de ordin extern.

Rațiunile de ordin intern de dezvoltare a regionalizării implică utilizarea atât a criteriilor politice, cât și a celor de ordin administrativ și economic. Pentru a înlătura discrepanța dintre dezvoltarea inegală a Chișinăului și a altor unități administrativ-teritoriale, a zonei de nord și a celei de sud, pentru a menține soluția unității teritoriale autonome Găgăuzia și pentru a impulsiona rezolvarea problemelor localităților din stânga Nistrului soluția optimă ar fi regionalizarea.

Drept răspuns la cerințele europene de regionalizare, teritoriul Republicii Moldova ar putea fi divizat în 6 regiuni. Pornind de la rațiunile administrative, politice, etnice, culturale și economice, precum și de la tradițiile de apartenență a cetățenilor noștri, pot fi formate Regiunea de nord, Regiunea de centru și Regiunea de sud, municipiului Chișinău, unității teritoriale autonome Găgăuzia și localităților din stânga Nistrului rezervându-li-se încă trei regiuni [9].

Tendința externă și deja clară de integrare europeană obligă Republica Moldova să preia treptat sistemul de regiuni, întrucât întreaga Europă funcționează în baza regiunilor.

O decizie în sensul înființării regiunilor necesită adoptarea conjugată a unui complex de măsuri pornind de la revizuirea legislației existente și chiar a Constituției până la organizarea unei campanii de informare a opiniei publice cu privire la motivațiile acestei decizii, dar și la implicațiile pe care le presupune implementarea ei [10]. Este vorba despre un proces care implică o multitudine de actori și care nu se poate realiza decât după parcurgerea unor etape distincte.

Delimitarea regiunilor nu neapărat trebuie să fie una fixă. Ea poate fi flexibilă în termene, întrucât pentru Moldova aceasta este o primă încercare și nu se exclude faptul că delimitările nu vor fi suficient de corecte. Autoritățile ar trebui să acorde atenție criteriilor de regionalizare și nu delimitărilor geoteritoriale înseși.

Delimitarea regiunilor este un proces benevol rezultat prin asocierea independentă a comunităților locale. Acest fenomen nu se poate produce într-o zi. Și, în afară de timp, mai necesită o testare și evaluare a posibilităților de integrare.

Regionalizarea (adică delimitarea, inclusiv spațială, a regiunilor de dezvoltare) necesită un studiu, un sistem complex de factori care trebuie luați obligatoriu în seamă.

#### **Referințe:**

1. Constituția Republicii Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova. - 1994. - Nr.1.
2. Carta Europeană a Autonomiei locale din 15 octombrie 1985.
3. Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. - Chișinău: Cartier, 2000.
4. Carta Comunitară a Regionalizării. Adoptată de Parlamentul European la 19 decembrie 1998.
5. Gheorghe Z.T. Drept administrativ. Vol.I. - Iași: Junimea, 2000.
6. Alexandru I. Administrația publică. Ediția a III-a revăzută și adăugită. - București: Lumina LEX, 2002.
7. Popescu C.L. Autonomia locală și integrarea europeană. - București: ALL Bek, 1999.
8. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol.II. - Chișinău: Epigraf, 2005.
9. Ibidem.
10. Codreanu R., Smic A. Dezvoltarea regională - o șansă pentru creșterea competitivității Moldovei // Moldova Urbană. - 2006. - Nr.6-7.

*Prezentat la 01.11.2007*