

## Despre descentralizare – modelul francez

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze între ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Esența descentralizării administrative constă în transferarea unor atribuții ale diverselor autorități centrale unor autorități care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale și chiar autorităților colectivităților locale. Prin descentralizare, administrația publică devine mai eficientă și mai operativă, problemele care interesează populația nu se mai îndosăresc în birourile ministeriale, ci ele se soluționează la nivele inferioare, în condiții de oportunitate și de operativitate sporită.

Descentralizarea cunoaște două forme: descentralizarea administrativă teritorială și descentralizarea tehnică.

Descentralizarea care privește colectivitățile locale poartă denumirea de descentralizare administrativă teritorială, iar cea care are în vedere serviciile administrației publice de stat se numește descentralizare tehnică. Descentralizarea administrativă teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele.

Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată este necesar să fie îndeplinite următoarele condiții:

- colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii;
- supravegherea colectivității locale de către autorități numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

In **Franta** o administrație centrală efectivă a fost introdusă la începutul secolului al XVII-lea de către cardinalii Richelieu și Mazarin. Aceștia au introdus o serie de reprezentanți permanenți numiți intendenți și care pe măsura creșterii prerogativelor cu care au fost înzestrați au devenit adevărați administratori. Astfel la mijlocul secolului al XVII-lea acești administratori vizau, supuneau și colectau taxele, organele poliției locale, păstrarea ordinii și conducerea sistemului judiciar.

Fronța=revolta nobililor

Ludovic al XIV-lea și ministrul său Colberte au intuit faptul că acești administratori pot să acumuleze o putere care să-i facă greu controlabili și a încercat să le limiteze contribuțiile. Colberte a introdus o cerință de rapoarte privind activitatea lor ducând astfel la crearea unei întregi rețele de funcționari subordonați la apariția unor birouri administrative teritoriale și la nivel central. Ludovic al XIV-lea a creat o serie de ministere pe care le-a conectat la rețeaua administrativă teritorială. Procesul de centralizare a statului nu a reușit să elimine toate vechile centre de putere feudale. Mai mult, monarhia din nevoia continuă de bani a trecut la vânzarea unor funcții și privilegii. Au fost create o serie de categorii favorizate care în timp au acumulat putere și influență. Sistemul administrativ a scăpat de sub control în timpul lui Ludovic al XV-lea și al XVI-lea. Doar o dată cu revoluția franceză s-a schimbat percepția generală privind administrația. Guvernele revoluționare franceze au încercat să descentralizeze administrația prin instituirea guvernamentelor locale.

După preluarea puterii, Napoleon a restructurat din temelii sistemul administrativ fractionalizându-l. Departamentele create de regimul revoluționar le-a pus sub administrarea unor prefecți care se aflau sub un strict control centralizat la care detineau și o considerabilă putere. Sistemul a funcționat atât de bine încât după restaurarea monarhiei l-a pastrat.

## **Istoria regionalizării în Franța**

### **1919**

De-a lungul secolului XIX ideea regionalizării a făcut obiectul multor dezbateri și propuneri, dar în 1919 ideea regională se realizează.

Clémentel, pe atunci ministru al comerțului, propune constituirea a 15 “regrupări economice regionale” pentru reconstituirea țării după primul război mondial. Astfel, la origine, regiunea era văzută esențial ca o instituție cu vocație economică destinată reconstrucției Franței.

### **1954**

La sfârșitul celei de-a patra Republici, ideile regionale capătă forță datorită necesității amenajării teritoriului și planificării urbane. Asistăm, atunci, la dezvoltarea unei “regionalizări funcționale”, relev necesar pentru administrația economică situată între stat și departament.

Începând din 1954, asociațiile se formează având ca obiectiv dezvoltarea economică a unei regiuni. Ele au fost definite, la sfârșitul anului 1954, sub forma de “comitete de expansiune economică”. Stabilirea programelor de acțiune regională a fost prevăzută în decretul de lege din 30 iunie 1955, urmat de o hotărâre din 28 octombrie 1956 care delimita 23 de regiuni de programe. Această evoluție continuă și în 1958 cu crearea “planurilor regionale de dezvoltare economică și socială și amenajarea teritoriului”.

### **1964**

În fine, două decrete din 7 ianuarie 1959 și 2 iunie 1960, vor defini cadrul celor 21 de circumscripții de acțiune regională (CAR): circumscripții instituționalizate prin decretul din 14 martie 1964, având în fruntea lor

prefecti de regiune, asistati de Comisii de dezvoltare economica regionala care reuneau alesi si responsabili economici si profesionali.

## **1972**

La 2 aprilie 1969, Generalul de Gaulle declara: “aparitia regiunii: iata marea reforma pe care trebuie sa o aducem Frantei”. Refuzul, la referendumul din 27 aprilie 1969, a proiectului Generalului de Gaulle care viza deopotriiva crearea de veritabile colectivitati teritoriale regionale si reforma Senatului, marcheaza o etapa foarte importanta. Adunarea generala trebuia sa cuprinda, conform acestui proiect, pe de o parte alesi (deputati ai regiunii si reprezentanti ai colectivitatilor locale) si pe de alta parte consilieri regionali, reprezentand interesele economice si sociale. Refuzul acestui proiect a cantarit greu asupra viitorului ideii regionale. El explica de ce crearea unei institutii regionale descentralizate nu s-a facut, prin legea din 5 iulie 1972, decat sub forma unei institutii publice cu competente foarte limitate si despre care legea prevedea ca nu va dispune de servicii proprii.

Totusi, la initiativa presedintelui Pompidou, miscarea de deconcentrare va continua cu legea din 5 iulie 1972 care creaza institutii publice regionale cu o structura deliberativa, Consiliul regional, asistate de o structura consultativa, Comitetul economic si social. Structura regionala, asa cum o cunoastem noi acum, incepea atunci sa se defineasca, dar executivul regional era in continuare reprezentat de prefect, numit de catre stat, insarcinat sa pregateasca si sa execute concluziile deliberarii din Consiliul regional.

In regiunea Nord-Pas de Calais, Consiliul regional, instalat in ianuarie 1974, cuprindea 108 membri (parlamentari, reprezentanti ai consiliilor regionale din nord si din Nord-Pas de Calais, reprezentanti ai oraselor cu mai mult de 30.000 de locuitori si ai comunelor urbane din Lille si Dunkerque) si era prezidat de Pierre Mauroy.

## **1982**

Deceniul 1970 – 1980 marcheaza convertirea stangii la optiunea regionalista. O propunere de lege socialista asupra descentralizarii statului este depusa in Parlament la inceputul anilor '80. Dupa alternanta din anul 1981, noul guvern elaboreaza un proiect de lege pe tema drepturilor si libertatilor comune departamentelor si regiunilor, care a devenit legea din 2 martie 1982. Aceasta, initiatoare a procesului de descentralizare a colectivitatilor teritoriale franceze, da regiunii statutul sau de colectivitate teritoriala cu acelasi nivel cu comunele si departamentele. I se acorda competente proprii in domeniul formarii profesionale si liceelor. Din acel

moment, presedintele Consiliului regional pregateste si executa concluziile deliberarilor adunarii regionale. Tutela prefecturala este suprimata.

### **1986**

Concretizarea noii autonomii a institutiei regionale in gestionarea afacerilor sale se va realiza cu alegerea Consiliului regional, prin sufragiu universal direct, in 1986. Daca ideea de pornire era de a facilita administrarea tarii, mai ales in domeniul economic prin aplicarea planificarii nationale, interesul regiunilor este, astazi, mult mai larg. Institutia regionala este un nivel de coordonare esential pentru reusita unei amenajari armonioase si echilibrate a teritoriului. Este vorba de determinarea alegerilor strategice si a obiectivelor dezvoltarii regionale in domenii foarte variate precum invatamantul, transporturile, cultura sau turismul, precum si mijloacele necesare pentru atingerea acestora.

### **2003**

Regiunea are acum un fundament constitutional. Astfel, prin legea constitutională Nr. 2003-276 din 28 martie 2003, ea figureaza in lista colectivitatilor teritoriale pe acelasi plan cu comunele si departamentele.

“Art.72 Colectivitatile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, regiunile, colectivitatile cu statut particular si colectivitatile de peste mari, reglementate prin articolul 74. Orice alta colectivitate teritoriala este creata prin lege, in acest caz, in locul uneia sau mai multor colectivitati mentionate la prezentul aliniat.”

Dupa 1 ianuarie 2005 regiunea a devenit competenta pentru organizarea primirii, alimentarii, cazarii si intretinerii generale si tehnice in licee pentru finantarea formarii si pentru sprijinul acordat studentilor in domenii sociale si sanitare si pentru organizarea inventarului general al patrimoniului cultural regional.

Descentralizarea a dat nastere colectivitatilor teritoriale cu organizari originale in care repartitia de putere, distributia competentelor, modurile de coordonare se alatura intr-o forma de coordonare noua. Putine lucrari au fost realizate asupra specificitatii majore a functionarii organizatiei locale ”una politica compusa din alesi, alta administrativa, compusa din functionari (si contractuali) teritoriali, care au fiecare legitimitatea si universul lor propriu – democratic pentru unii, tehnocratic pentru altii.

Cum functioneaza sistemele de decizie in acest context? Sunt ele eficace? Cum se adapteaza prerogativele alesilor si functionarilor in aceasta

apropiere și modurile de organizare noi sau inedite în raport cu ideile clasice de exercitare a puterii centrale în Franța?

Plecând de la cazul cel mai specific al regiunii putem demonstra că una din cheile de înțelegere ale instituției rezidă în interfata dintre aceste două grupuri de actori și că modul de repartizare al puterii, al funcțiilor și al responsabilităților, ca și coordonarea între cele două universuri, depind, cu siguranță, de rolul pe care legea a dorit să o dea unora și altora dar, de asemenea, și de natura competențelor exercitate. Putem spune că există o slăbiciune instituțională a executivelor regionale din cauza ambiguităților rolului de administrație teritorială.

### **Descentralizarea în Franța** **Scurt istoric**

La 20 octombrie 1970, la Lyon, președintele de atunci al Franței, Georges Pompidou, prezenta viziunea sa asupra regiunii: *Regiunea trebuie considerată nu ca un eșalon administrativ ce se suprapune celor existente ci, înainte de toate, ca fiind o unire a tuturor departamentelor, permițând realizarea și gestionarea rațională a marilor proiecte colective. Ele (regiunile) sunt pentru departamente ceea ce sunt organizațiile intercomunale pentru comune. Ele (regiunile) permit statului să delege responsabilități, evitând crearea unui ecran suplimentar, iar, în același timp, regiunile permit departamentelor să delege o parte din atribuții, atunci când problemele apărute depășesc simplul cadru departamental.* Pentru a rezuma, am spune că regiunea este expresia concentrată a departamentelor care o compun și un organ ce tutelează aceste departamente. O asemenea construcție trebuie să fie nu în spiritul sistemului, ci adecvată realităților<sup>1</sup>.

În Franța, regionalizarea a fost mai întâi administrativă. Structurat inițial pe două paliere (comunal și departamental), sistemul administrativ francez s-a caracterizat, timp de aproape două secole, pe lângă centralizarea excesivă și printr-o mare fragmentare, atât la nivel departamental (96 de departamente subordonate direct puterii centrale), cât mai ales la nivel local (36 700 comune). Este motivul pentru care în anii 50 a fost instituit un nivel administrativ superior, regional. Delimitarea regiunilor a devenit efectivă abia în noiembrie 1956, pe baza agregării unităților administrative de rang

---

<sup>1</sup> Ilie Bădescu, Dan Dungăciu, Sociologia și geopolitica frontierei, vol. II, Editura Floarea Albastră, București, 1995, p.8

inferior (departamente)<sup>2</sup>. Astfel, au fost create 21 de circumscripții de acțiune regională pentru a servi planificării economice și amenajării teritoriului. Cele 4 regiuni de peste mare prezintă particularitatea de a fi mono-departamentale<sup>3</sup>. Legea din 05.07.1972 instituie 22 de regiuni dotate fiecare cu un consiliu regional numit și un comitet economic și social. Prefectul regiunii deținea puterea executivă.

Transformarea regiunii în colectivitate teritorială deplină, în 1982 a fost modificarea legislativă cea mai importantă. Legea din 02.03.1982 pune pe același plan comunele, departamentele și regiunile, consacrand, astfel, trei niveluri de colectivitate teritorială<sup>4</sup>. Dispozițiile acestei legi nu vor deveni efective decât în 1986, cu ocazia primei alegeri a consilierilor regionali prin sufragiu universal.

Descentralizarea regională înseamnă crearea sau substituirea unei noi colectivități teritoriale la un nivel superior celui al colectivităților locale existente și care este calificată ca regiune. Regiunea capătă, astfel, o expresie instituțională specifică, care se caracterizează prin aplicarea unui regim general al colectivităților teritoriale. Ea formează, deci, o nouă categorie de colectivități teritoriale, ce au aceeași natură juridică cu cea a colectivităților teritoriale existente, dar care se distinge printr-un teritoriu mai larg și incluzându-le pe acestea din urmă și prin competențele lor, care au o vocație esențial economică sau orientate către dezvoltare. Chiar dacă ea modifică organizarea teritorială, ea se înscrie în ordinea constituțională a statului unitar.

Printre statele Uniunii Europene, Franța este singurul stat care a îmbrățișat pe deplin această concepție. Franța numără astăzi 25 de regiuni și 4 departamente de peste mare, făcându-se aplicarea legii din 02.03.1982 și luând în considerare alegerile regionale din 1986. Aceste regiuni beneficiază de principiul liberei administrări a colectivităților teritoriale, care fusese consacrată mai întâi pentru comune prin Constituție, departamente și teritoriile de peste mare. Principiul liberei administrări nu este prin el însuși o sursă de putere reglementară, cu excepția cazului când există prevederi legislative exprese în acest sens. Acest principiu exercițiul nici unei pteri legislative. Puterea normativă a regiunii este într-adevăr, având în vedere competențele sale, mai redusă decât a comunelor sau a departamentelor și în

---

<sup>2</sup> Dănuț Radu Săgeată, *Modele de regionale politico-administrativă*, Editura Top Form, București, pp.22-23

<sup>3</sup> Alain Delcamp, John Loughlin, *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, p.158

<sup>4</sup> Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, PUF, 1993, p.109

particular a primarului. Regiunile nu pot să exercite nici să își aroge nici o tutelă asupra altor colectivități locale de pe teritoriul lor.

Pe 16.09.2002, Franța, pe de o parte și Belgia, Comunitatea flamandă, Regiunea flamandă, Comunitatea franceză și Regiunea walonă, pe de altă parte au semnat la Bruxelles un acord cu privire la cooperarea transfrontalieră între colectivitățile teritoriale și organismele publice locale. Acest tratat mixt s-a inspirat din Acordurile de la Karlsruhe, din 23 ianuarie 1996, încheiat între Germania, Franța, Luxembourg și Consiliul Federal al Elveției acționând în numele cantoanelor Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie și Jura.

Cu câțiva ani mai înainte, mai exact pe 10 martie 1995, Franța și Spania semnavă la Bayonne un tratat referitor la cooperarea transfrontalieră între colectivitățile teritoriale ale celor două state.

Acest trei convenții internaționale vin în completarea cadrului juridic al Convenției-cadru europene cu privire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale.

## **REGIONALIZAREA**

Termenul regionalizarea este, în general, înțeles drept crearea unui nivel nou în organizarea teritorială a unui stat; instituțiile noi pot varia pe larg în ce privesc organele, responsabilitățile și autoritățile, dar acestea sunt întotdeauna suprainpuse asupra instituțiilor locale existente. Regionalizarea este un proces de termen lung, unde statul introduce un al doilea nivel de guvern. Aceasta reflectă o tendință crescândă de identificare a unor instituții cu o regiune, dar această idee și acele instituții rămân extrem de eterogene de la o țară la alta. De aceea termenul regionalizare a devenit mai larg și înseamnă un proces ce creează o capacitate pentru acțiuni de dezvoltare a unei zone geografice specifice (subnațional dar supra-local) prin intermediul modelelor economice și potențiale. Acest proces se poate baza pe sistemul existent politic-administrativ sau poate da naștere unei organizații teritoriale noi care ar putea susține mai bine scopul creșterii socio-economice și a dezvoltării echilibrate.

Există 5 tipuri de cadre instituționale în procesul de regionalizare:

1. regionalizarea administrativă
2. regionalizarea prin intermediul guvernelor locale existente
3. descentralizarea regională
4. autonomia regională
5. regionalizarea prin intermediul entităților federale (statele membre ale unui stat federal)

## Nivele de guverne în membrii inițiali ai UE

STATUL	GUVERNUL REGIONAL	GUVERN LOCAL INTERMEDIAR	GUVERN LOCAL
Austria	9 lander		2.347 municipalitati
Belgia	3 regiuni	10 provincii	589 municipalitati
Danemarca		14 amter	275 municipalitati
Finlanda	1 regiune autonoma	19 regiuni	455 municipalitati
Franta	26 regiuni	100 departamente	36.433 municipalitati
Germania	16 lander	426 Kreise	16.068 municipalitati 117 orase din Kreise
Grecia			359 demoi 5.562 koinotike
Italia	20 regiuni	95 provincii	8.066 municipalitati
Irlanda		29 judete	83 municipalitati 5 orase corporații
Luxemburg			118 municipalitati
Olanda		12 provincii	633 municipalitati
Portugalia	2 regiuni autonome		305 municipalitati 4.220 freguesia
Spania	17 regiuni	50 provincii	8098
Suedia		23 landsting	288 municipalitati
Marea Britanie		56 judete	482 districte

În prezent, regionalizarea este o tendință generală a conducerii locale și modele teritoriale în statele europene. În statele ECE problema regionalizării a devenit actuală la începutul anilor '90 sub influența a 3 factori:

- restaurarea democrației a determinat o voință puternică de a adopta standardele instituționale ale țărilor Europene de Vest (reforme regionale au schimbat sistemul de guvernare în multe țări ale Europei de Vest)

- importanța crescândă a politicii regionale a UE a determinat inițiativa de a stabili sau a consolida instituțiile regionale drept modalitate de a îmbunătăți nivelul de conformare cu cerințelor UE, cu perspectiva unui eventual parteneriat

- tranziția la economia de piață și restabilirea economică recentă a cauzat discrepanțe între orașele-capitală și regiunile economice mai puțin avantajate și între orașe și sate.

Acest fapt cere dezvoltarea activă a politicii de dezvoltare regională și sprijin instituțional la nivel regional.



## **Cum s-a desfășurat procesul de regionalizare în ECE**

În special în anii '60 și '70 unele politici în economiile planificate centralizat aveau ca scop o distribuție mai largă a dezvoltării industriale și, astfel, nivelurile intermediare de guvernare au fost afectate de schimbările survenite în management-ul economiei. Și totuși, aceste orientări au fost implementate ca parte a sistemului central de management, fără spațiu pentru idei de interes specific local sau pentru conducerea locală și regională. Aceasta este marea deosebire față de abrogarea actuală a regionalizării în Europa de Vest.

Cu toate că, fundamental, este un proces socio-economic, regionalizarea este considerată drept sprijin al schimbărilor funcționale care afectează nivelurile intermediare de guvernare, fapt care s-a început în perioada timpurie a liberalismului. În plan istoric, în toate țările ECE nivelurile intermediare ale guvernului au fost dezvoltate drept conduite ale autorităților pentru puterea centrală; mai târziu, au fost introduse instituții de nivel intermediar bazate pe ideea de autoguvernare. Cu toate acestea, în unele state ECE, spre deosebire de statele membre ale UE, regionalizarea a fost preluată prin schimbările instituționale, dimensiunea socio-economică fiind încă în faza incipientă. Aceste schimbări instituționale anticipează politici considerate drept perspective de parteneriat cu UE și care obțin fonduri structurale pentru dezvoltarea regională, dar cărora le lipseau fonduri până în momentul în care au început a fi implementate în 1999 programele de până la aderare. Astfel, în țările ECE, până la moment, regionalizarea a fost una a instituțiilor.

Din cauza nivelului scăzut de regionalizare socio-economică, guvernarea regională este încă slabă. La fel ca în statele membre ale UE, regionalizarea instituțiilor nu indică o orientare spre adoptarea unui model comun stabilind un nivel regional de guvernare; din contra, instituțiile existente, separarea politică și dimensiunea țării vor determina procesul de regionalizare.

### a) Regionalizarea ca parte componentă a reformei politico-administrative guvernamentale

Într-o oarecare măsură, regionalizarea este o parte a programului de descentralizare preluat de toate țările ECE după căderea regimurilor comuniste. Descentralizarea era necesară atât pentru democrație, cât și pentru perfecționarea sistemului public de management. Primul pas era de a restabili autoguvernarea la nivel municipal. Regionalizarea nu a fost o problemă la fel de mare în toate țările, dar perspectiva Integrării Europene a

fost mereu prezentă în opțiunile politicii privind regionalizarea. Totuși, punctul slab al reformelor nu este atât acel instituțional, cât absența dinamicii socio-economice pentru un proces de regionalizare.

Există doar 3 sau 5 tipuri de cadru instituțional în procesul de regionalizare în țările ECE:

1. Regionalizarea administrativă: Lituania (În Lituania nu există autogovernare la nivel de “unităților teritoriale superioare” (apskritis). Aceste unități, stabilite în 1995, execută sarcinile guvernării centrale sub supravegherea unui guvernator numit de conducerea centrală, dar șefii oficiilor teritoriale a departamentelor centrale de guvernământ nu se subordonează guvernatorului.)

2. Regionalizarea prin intermediul guvernelor locale existente: Ungaria (În Ungaria, regionalizarea se bazează pe guvernele locale existente și pe instituțiile responsabile de politica de dezvoltare regională. După 1990, dezvoltarea regională era în mâinile prefectilor regionali –comisionari ai guvernului, o funcție abrogată împreună cu cele 8 regiuni în 1994. În 1999, prin modificări ale Actului privind Dezvoltarea Regională, s-a hotărât ca, în fiecare regiune statistică mare (Corespunzător NUTS II - „*Nomenclatorul Unităților Statistice Teritoriale*”), să fie format un consiliu al reprezentanților municipalităților (prin asociațiile lor de dezvoltare regională), a orașelor cu rang de județ și a miniștrilor în cauză. De facto, componentul administrativ a fost restabilit.

3. Descentralizarea regională: Polonia, Slovacia și Ucraina (Polonia și Slovacia au optat pentru descentralizare regională mai recent, fapt care semnifică că au stabilit un nivel de guvernare local imediat sub guvernarea centrală. În Polonia, problema regionalizării s-a proeminat prin implementarea reformei municipale în 1990, drept un pas spre descentralizare. S-a hotărât împărțirea țării în 16 regiuni (województwo) – foarte aproape de cele 17 existente până în 1975. În Slovacia, în 1996, au fost stabilite 8 regiuni administrative, cu un oficiu al guvernului regional investit cu drepturile unei entități federale și conduse de un reprezentant al guvernului central. În ambele țări, primele alegeri regionale au avut loc în 2001. Situația Ucrainei e diferită. În mare măsură, modelul teritorial nu a fost schimbat și instituția regională (oblast) a existat până în 1990. Potrivit Constituției, puterea executivă regională este exercitată de către administrațiile statale locale, conducătorii cărora sunt numiți de către Președintele Ucrainei și se subordonează lui. Pe de altă parte, consiliile regionale sunt alese direct și sunt entități federale și, ca rezultat al reformei bugetare din 2001, se bucură de autonomie financiară mai mare datorită alocăției clare a resurselor).

## Nivelele de guvernare NUTS II și Intermediar în Țările ECE

Tara	NUTS II	Nivelul intermediar sau superior de guvernare	Tipul regionalizarii
Bulgaria	6	28	Regionalizarea administrativa
Republica Ceha	8	14	Descentralizarea regionala
Estonia	1	15	Regionalizarea administrativa
Ungaria	7	19 judete+22 orase cu statut de judet+Budapesta	Regionalizarea administrativa+regionalizarea prin intermediul guvernelor locale existente
Letonia	1	26 districte cu drepturi de autoguvernare+7 orase cu drepturi de district	Regionalizarea prin intermediul guvernelor locale existente
Lituania	1	10	Regionalizarea administrativa
Polonia	16	16	Descentralizarea regionala
Romania	8	41+Bucuresti	Regionalizarea prin intermediul guvernelor locale existente
Slovenia	1	58	Regionalizarea administrativa
Slovacia	4	8	Descentralizarea regionala

## Organizarea guvernamentală în Țările semnatare ale Pactului de Stabilitate

Statul	Statele Unionale	Guverne de nivel mediu	Guverne de nivelul de jos	Municipalitati autoguverdate
Albania		12 regiuni (12 prefecti)	Tirana+11 boroughs	65 municipalitati
BiH	FBiH (10 cantoane)			80 municipalitati
	RS			63 municipalitati
	Raionul Brcko			
Bulgaria		28 oblast (guvernator)		264 municipalitati
Croatia		21 judete (20 prefecti)		123 orase si 427 municipalitati
Moldova		Gaguazia (statut special); Transnistria (autonomie)	35 raioane+Chisinau, Balti 8 Oficii teritoriale ale Cancelariei de	

			Stat	
Romania		41 judete+Bucuresti (42 prefecti)		2.957 municipalitati
Serbia si MN		25 raioane+Belgrad		160 municipalitati
FYRoM				123 municipalitati

Deoarece regionalizarea ca termen al activității statale de introducere a nivelului regional de guvernare, nu este aplicabil la cazul Moldovei, aici va fi folosit termenul: abordarea regională a dezvoltării și gruparea raioanelor cu scopul de a reduce deosebirile dintre orașul-capitală, Chișinău și regiunile de dezvoltare ce rămân în urmă.

## **PROCESUL DE REGIONALIZARE DIN FRANTA**

Franța, cu o suprafață de 544.000 kmp și 58.027.000 locuitori, este republică parlamentară, cu un Parlament bicameral și este stat unitar descentralizat. Ea are 26 de regiuni, 100 de departamente și 36.763 comune.

Descentralizarea administrației publice a demarat în urmă cu 20 de ani. În martie 1982, legile prezentate de către Gaston Deferre, Ministrul de Interne și al Descentralizării, la vremea respectivă, au marcat o adevărată "rupere" a organizării politice și administrative franceze.

Regiunile și departamentele care "s-au născut" datorită acestor legi au propria lor entitate socială și politică. De altfel, în motivația ce însoțea legile, Deferre spunea că ele urmăresc să facă din "comune, departamente și regiuni instituții majore, adică libere și responsabile". Totodată, legile respective au modificat relațiile între stat și colectivitățile locale și au modernizat "arhitectura" instituțiilor locale ale Franței.

### **A. STRUCTURA SI DESCENTRALITZAREA INSTITUTIONALA**

#### **Structurile statului**

În Franța, statul nu este decât unul dintre depozitarii puterii publice, alături de el găsindu-se colectivitățile locale (comune, departamente, regiuni, structuri intere om unale, stabilimente publice locale, spitale, etc) și stabilimentele publice ale statului. Toate acestea au datoria să respecte interesele generale și să pună politicile publice în serviciul cetățenilor.

### **NIVELUL NATIONAL**

### **"Puterile" statului sunt:**

**Puterea executivă sau Executivul** - reprezentată de Președintele Republicii, Guvernul, ministerele. Ea propune, adeseori decide și pune în aplicare orientările politicii publice și regulile ce trebuie respectate de către cetățeni.

Președintele Republicii, ales pe cinci ani prin sufragiu universal direct, numește Primul Ministru și membrii Guvernului propuși de Primul Ministru.

### **La nivelul puterii executive distingem:**

- Președintele Republicii desemnează pe Primul Ministru și membrii cabinetului și este garantul bunei funcționării a instituțiilor, este comandantul suprem al forțelor armate și numește persoanele în funcții înalte în stat,

- Guvernul, care determină și conduce politica Națiunii și răspunde în fața Adunării Naționale. El este condus de primul ministru care dispune de administrația centrală - ministerele. Acestea au în structura lor miniștrii, miniștrii delegați și secretari de stat care coordonează un număr de servicii corespunzătoare atribuțiilor lor. Numărul actual al direcțiilor administrației centrale (inclusiv cele asimilate) este de 209, iar efectivul total al direcțiilor centrale și al serviciilor naționale este de circa 75.000 de persoane.

- Administrațiile centrale sunt compuse din direcții generale și direcții, alte servicii care pot purta diferite nume - delegații, servicii, misiuni, etc. Ele asigură misiuni precum: evaluare (a evoluțiilor nevoilor societății, amisiunilor statului), în domeniul legislației și reglementărilor (e-mite norme naționale sau pregătește proiecte de legi), coordonare a serviciilor descentralizate ale statului (fixează obiectivele, rezultatele așteptate și stabilește alocarea fondurilor financiare, materiale și a personalului), control și tutelă.

- Serviciile de competență națională asigură, în diferite ministere, la nivel național, activități de producere de bunuri și prestări servicii, de gestiune sau de studiere, precum și diverse alte misiuni cu caracter operațional. Ele pot dispune de o anumită autonomie financiară.

- Serviciile descentralizate ale statului - aflate în subordinea prefecturilor, care sunt reprezentanții guvernului în teritoriu, grupează circa 95 la sută din efectivele funcțiilor publice ale statului. Ele au ca sarcină să pună în aplicare, la nivelul unei circumscripții teritoriale bine determinate, politicile naționale, să aplice diverse reglementări. Serviciile descentralizate ale principalelor administrații civile ale statului și ale jandarmeriei sunt, în cea mai mare parte, organizate la nivel departamental (100 departamente) și

regional (26 de regiuni). În plus, statul este reprezentat la nivel interdepartamental prin subprefecturi (240 subprefecturi de arondisment), subdivizii /1.339/, trezorerii și percepții (3.849), circumscripții de poliție și brigăzi de jandarmerie (6.185).

- Stabilimentele publice ale statului sunt clasificate în diferite categorii: stabilimente publice cu caracter administrativ, cu caracter industrial și comercial, cu caracter științific și tehnologic sau cu caracter științific, cultural și profesional. Ele intervin în diverse domenii precum: formare -școli naționale, universități, școli de formare a funcționarilor; cercetare și inovare - institute de cercetare din diferite domenii; cultură - muzee, biblioteci, casele naționale ale monumentelor istorice, teatre, centrul național de cinematografie; protecție socială și solidaritate, muncă și sănătate, construcții și amenajarea teritorială, transporturi, parcuri naționale, etc.

Fiecare dintre cele 26 de regiuni (22 metropolitane și 4 "peste mări" - d'outre-mer - Guyane, Guadeloupe, Martinique și la Reunion) sunt administrate de un consiliu regional, prezidat de un președinte - executivul regiunii - împreună cu 4 până la 15 vice-președinți. Consiliul este a sistat de un comitet economic și social, format din reprezentanți ai sindicatelor, patronatelor și independenți.

Cele 100 de departamente, între care și cel care cuprinde Parisul, plus cele din afara Franței, sunt administrate de un consiliu general, ales pe o perioadă de 6 ani, prin sufragiu universal, iar jumătate din consilieri pot fi rea-leși pe o perioadă de trei ani.

În ceea ce privește comunele ele sunt în număr de peste 36.000, circa 90 la sută au sub 2.000 de locuitori, Franța fiind singura țară a uniunii care nu a unit aceste comune în structuri mai mari. Cooperarea intercomunală este încurajată prin acte normative, (legile din 1992 și 1999) și există 756 comunități ale comunelor, 4 ale orașelor, 9 comunități urbane și 17.896 sindicate intercomunale diverse.

Orașele Paris, Lyon și Marsilia au un statut aparte, ele având un consiliu format din 163 de membri, 73 și respectiv 101 consilieri.

Consiliile municipale trebuie să se reunească de cel puțin patru ori pe an.

Conform Constituției, reprezentarea intereselor colectivităților teritoriale este realizată, la nivel național, de către Senat, ai cărui membrii sunt aleși de către reprezentanții comunelor, regiunilor și departamentelor.

**Puterea jurisdicțională** — formată din tribunalele judiciare, jurisdicțiile administrative și financiare sau cele asimilate-au-toritățile

administrative independente. Ele supraveghează buna aplicare a regulilor, tranșează litigiile și decid ce reparații se acordă.

### **Puterea legislativă sau Legislativul:**

Reprezentata de Parlament care are doua camere:

- "Adunarea Nationala" (Camera Comunelor în Anglia) este compusa din deputati alesi prin vot universal direct din cinci în cinci ani;
- "Senatul" (Camera Senatului) este compusa din senatori alesi prin vot universal direct o data la 8 ani si raspunde de reprezentarea comunitatilor teritoriale.

Consiliul Constitutional are 9 membrii desemnati pentru 9 ani:

- 3 desemnati de catre Presedintele Republicii;
- 3 desemnati de catre Presedintele "Adunarii Nationale" (Camera Comunelor);
- 3 desemnati de catre Presedintele "Senatului" (Camera Senatului).

Este raspunzator de controlul constitutionalitatii legilor.

Structura administrativa franceza este formata din 3 nivele de comunitati teritoriale descentralizate: "regiunile", "departamentele" si "comunele" (municipalitatile). Aceste 3 nivele sunt conduse de catre autoritati teritoriale alese.

## **NIVELUL REGIONAL**

### Istoric de ansamblu

Cele 22 "de domenii ale actiunii regionale", care reprezinta azi cadrul comunitatilor teritoriale regionale, au fost create în 1955 mai ales din motive economice si de planificare, autorizând "regionalizarea" planului economic de dezvoltare si a bugetului statului. Au fost redenumite "Regiuni de program" în 1962. Pe 5 Iulie 1972, regiunile au devenit organizatii regionale publice, înzestrate cu abilitati de alocare si administrate de doua adunari care nu sunt alese: un Consiliu Regional (General), ai carui membrii sunt alesi de consilierii de judet si oras si Consiliul Regional Economic si Social (CRES). Prin legea nr. 85-692, 10 iulie 1985, regiunile au devenit organizatii teritoriale cu autoritate deplina, cu transferul puterii executive Presedintelui Consiliului Regional. Regiunea si-a pastrat din originea sa economica

CRES-ul.

Acest Consiliu este o agentie consultativa ai carui membrii sunt desemnati dintre organizatiile economice, sociale, profesionale, familiale, educationale, stiintifice, culturale si sportive ale Regiunii<sup>5</sup>.

Franta are 22 de Regiuni: 21 de regiuni metropolitane + un statut particular pentru Corsica, care este o regiune prevazuta cu o Adunare si cu propriul sau corp executiv<sup>6</sup>.

Fiecare regiune (suprafata medie: 24 700 km<sup>2</sup> /populatia medie: 2 470 000 locuitori) este compusa din mai multe "Departamente" (Judete /clasificate NUTS 2).

Cele patru "teritorii" de dincolo de mare (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane) beneficiaza de pe urma unor privilegii specifice regiunilor.

Anumiti autori considera ca sunt 25 de regiuni (21 în "tara mama" + 4 teritorii peste mare, Corsica nefiind inclusa).

### **NIVELUL REGIONAL DESCENTRALIZAT**

Fiecare regiune este condusa de un Consiliu Regional. Membrii sai sunt alesi prin sufragiu universal direct la fiecare 6 ani printr-o lista mixta de vot (majoritate pentru jumatate dintre locuri, proportionalitate pentru cealalta jumatate).

Presedintele sau, ales desi dintre membrii Consiliului, este mediul executiv al regiunii si conducatorul echipei administrative regionale.

O comisie permanenta, aleasa proportional de catre Consiliu si care este autorizata sa delege raspunderi, executa lucrarile Consiliului Regional.

Directorul general al serviciilor (SGR), care tine de birourile teritoriale publice, raspunde de administratia teritoriala.

În cadrul fiecărei administratii regionale exista un secretariat general al problemelor regionale (SGPR). Acesta se ocupa mai ales de proiectele cofinantate de fondurile structurale europene.

Principalele domenii de competenta la nivel regional sunt:

- Educatia (constructia, echipamentul si întretinerea Liceelor);
- Antrenamentul si ucenicia profesionala permanenta;

---

<sup>5</sup> Franta, cu mai mult de 59 milioane de locuitori, are 22 de regiuni NUTS II, un numar pe care anumiti lideri politici (fostul Presedinte francez, V. Giscard d'Estaing, care conduce Conventia pentru Viitorul Europei.) îl considera astazi a fi prea important, în comparatie cu alte entitati regionale europene.

<sup>6</sup> Cf. decizia Consiliului Constitutional din data de 9 mai 1991 si legea din 13 mai 1991.



- Dezvoltare si planificare;
- Planificarea, mediul si patrimoniul oraselor (de exemplu, parcurile nationale regionale);
- Transporturile (organizare, finantare, drumuri-cai ferate).

### **NIVELUL REGIONAL TRANSFERAT (DECONCENTRAT)**

Fiecare regiune are, începând cu 1964, un Prefect al Regiunii numit de Guvern. Ca reprezentant al statului, autoritatea sa se extinde asupra tuturor serviciilor externe ale diferitelor departamente guvernamentale prezente în regiune. In acelasi timp, el este si prefectul judetean al capitalei regiunii. Are autoritate peste prefectii judetelor regiunii. El supravegheaza a posteriori deciziile Consiliului Regional.

### **NIVELUL JUDETEAN**

Districtul de judet dateaza înca din 1789. Franta este împartita în 96 "departamente" metropolitane si 4 teritorii peste mare.

Media suprafetei regiunilor "departamentelor" este de 5725 km<sup>2</sup>, media populatiei este de 595 000 locuitori (aceasta entitate este clasificata NUTS 3).

Orasul Paris are în acelasi timp statutul de "comuna" si de "departament".

### **NIVELUL JUDETEAN DESCENTRALIZAT**

Fiecare "departament" este condus de un Consiliu Judetean (propriul sau Consiliu local).

Membrii sai sunt alesi pe jumătate prin sufragiu universal direct, la fiecare 3 ani (majoritatea voteaza pentru 2 buletine de vot în circumscriptia electorala – cunoscuta sub denumirea de "canton").

Presedintele sau, ales de catre membrii Consiliului Judetean, reprezinta executivul departamentului si seful echipei administrative judetene.

Lucrarile Consiliului Judetean sunt desfasurate în Comisia permanenta aleasa prin reprezentare proportionala de catre Consiliul care îi determina responsabilitatile.

Conducatorul general al serviciilor judetene care tine de serviciile civile teritoriale se ocupa de administratia judetului.

Principalele domenii de competenta la nivel judetean:

- Educatia (constructia, echipamentul si întretinerea scolilor secundare)
- Transporturile scolare (finantare, organizare în afara regiunii urbane)
- Actiune si sanatate sociala (asistenta sociala pentru copii, familii, batrâni si persoane cu handicap)

- Dezvoltare economica si planificare (programe de asistenta pentru utilajul rural)

- Planificarea, mediul si patrimoniul oraselor (de exemplu: trasarea itinerariilor de plimbare)

### **NIVELUL JUDETEAN TRANSFERAT**

Prefectul departamentului, numit de Guvern, este reprezentantul statului; în cadrul departamentului este asistat de un subprefect. El supravegheaza a posteriori deciziile Consiliului Judetean

### **NIVELUL LOCAL**

Franta are 36 774 comune cu o populatie medie de 1500 de locuitori la o comuna, ceea ce înseamna de 4 ori mai putin decât media Uniunii Europene. La conducerea fiecarei comune se afla un Consiliu Local ales prin sufragiu universal direct, la fiecare 6 ani (alegere pe principiul majoritatii pentru comunele cu mai putin de 3500 locuitori, sufragiu mixt, pentru comunele cu o populatie de peste 3500 locuitori pentru jumătate dintre locuri si proportional, pentru cealalta jumătate, conform legii din 19 noiembrie 1982). Primarul, ales de membrii Consiliului local, prezideaza Consiliul Local. El are puterea executiva si este conducatorul administratiei comunale.

Are puteri specifice:

- Ca executiv al comunei (de exemplu: distribuirea permisurilor de proiectare).

Ca reprezentant al statului în cadrul comunei, este raspunzator de implementarea legilor si regulamentelor.

Administrarea comunei este îndeplinita de un Secretariat General al Consiliului orasului (corporatie municipala) care apartine serviciilor teritoriale civile.

Principalele domenii de competenta la nivel de comuna:

- Educatia (constructia, echipamentul si întretinerea scolilor primare si gradinitelor)

- Transporturile scolare (finantare, organizare în cadrul regiunii urbane)

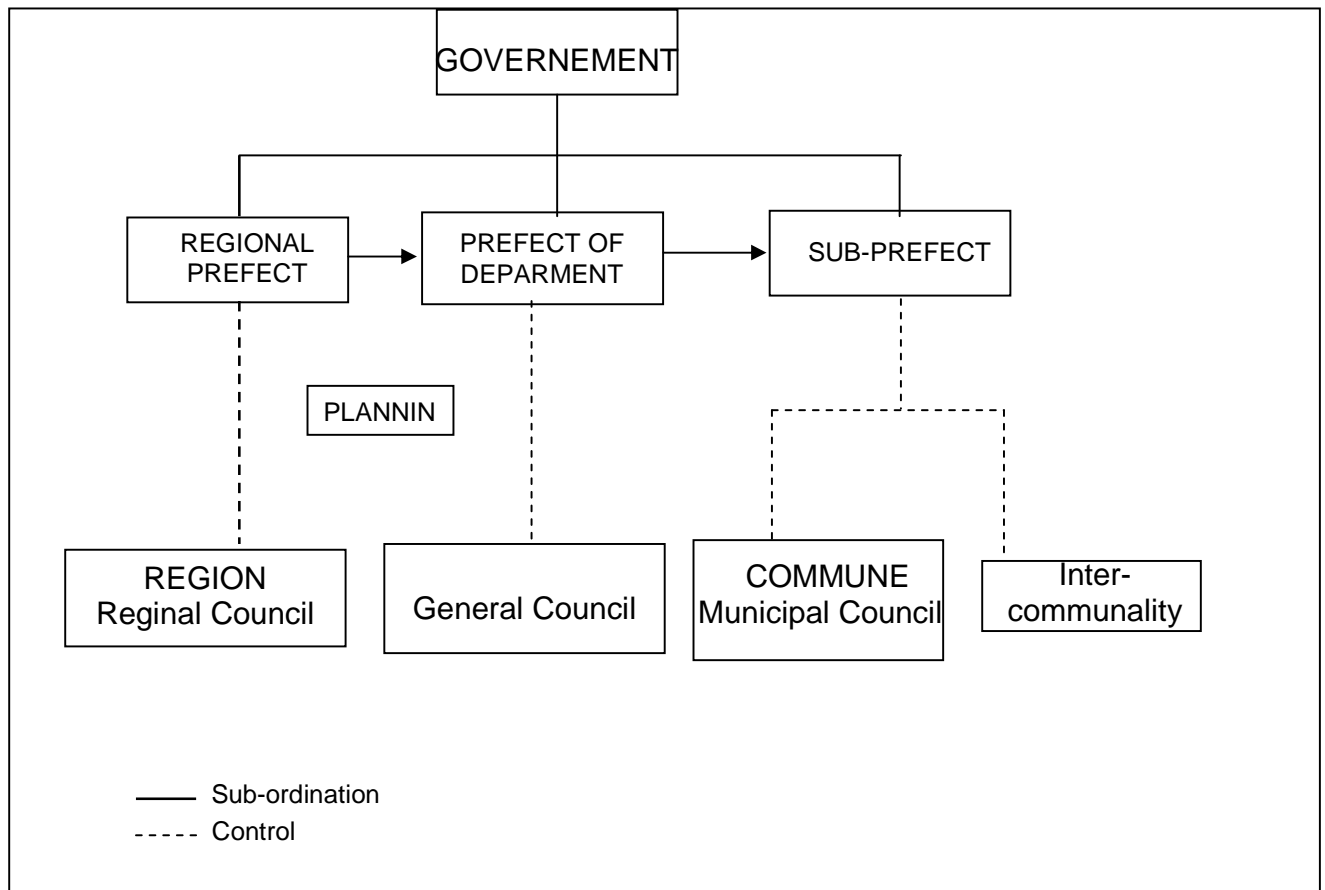
- Actiune si sanatate sociala (contributia financiara la cheltuielile departamentului)

- Dezvoltare economica si planificare (de exemplu: realizarea planurilor de dezvoltare intercomunala)

- Planificarea, mediul si patrimoniul oraselor (de exemplu: distribuirea permiselor de proiectare).

Prefectul departamentului supravegheaza a posteriori deciziile Consiliului Local al fiecarei comune din departamentul sau.

**Figura nr. 1: Organizarea teritoriala a administratiei franceze**



## B. PROCESUL DE DESCENTRALIZARE

În anii '70, după mai multe încercări de a reduce numărul comunelor, s-a ales să se respecte autonomia comunala și, în același timp, să se încurajeze proliferarea structurilor de cooperare între comune pentru a compensa dimensiunea insuficientă a acestora.

Există mai multe sisteme de cooperare reglementate de lege: asociații monoprofesionale (1890), asociații multi-profesionale (1959), asociații pentru studiu și programare (1971), acorduri inter-municipale (1983), comunități ale comunelor (1992), etc.

Au fost create alte sisteme administrative pentru comunele urbane si suburbiile lor, comunitatile non-teritoriale fiind incluse: districtul (1959), comunitatile urbane, asocieri de orase (1970), comunitati orasenesti (1992).

Legea din 6 Februarie 1992, cunoscuta ca având tendinte teritoriale, a încurajat aceasta cooperare prin introducerea în fiecare judet a "comisiei pentru cooperarea inter-municipala".

Legea din 12 iulie 1999 (cunoscuta ca legea lui Chevenement) simplifica, întarindule, numarul acestor structuri inter-municipale care au propriul lor sistem de taxe.

Exista 3 tipuri principale de structuri inter-municipale: comunitatile si comunele, comunele si orasele (si suburbiile lor), comunitatile urbane.

Numai curtile administrative (tribunalele care se ocupa de disputele din serviciul civil francez) au puterea de a invalida deciziile administrative adoptate de catre Consiliile Judetene ale "departamentelor" si de catre Consiliile municipale (conseils municipaux) ale comunelor.

Legile descentralizarii din anii '80 ar putea fi rezumate în 5 puncte:

- Dispare supravegherea administrativa îndeplinita de stat prin intermediul prefectului si executivul Consiliului Regional este transferat Consiliului Judetean (departament). De acum încolo, prefectul supravezeaza a posteriori actiunile comunitatilor locale (si nu a priori), prin intermediul curtilor administrative si Camerelor Regionale de Conturi (Chambres régionales des comptes). In ceea ce priveste tezaurul public, descentralizarea a fost reusita prin crearea Camerelor Regionale de Conturi, curti ale legii create în 1982 pentru a transfera supravegherea realizata pâna atunci de catre Curtea de Conturi. Asistate de catre oficialii locali ai trezoreriei, acestea joaca 3 roluri diferite: supervizarea bugetului, rationamentul de calcul, observarea conducerii. Din 1982, nu exista nici o oportunitate sau aprobare de control. Deciziile autoritatilor teritoriale sunt în întregime acoperite de executiv (cu câteva exceptii sau conditii de timp).

Acest control a posteriori este realizat prin exercitiul dreptului la apel pentru reprezentantii statului, care este foarte rar pus în practica.

- Fiecare Consiliu Judetean își alege presedintele, care este autoritatea executiva a deciziilor sale. Nu mai este Prefectul cel care implementeaza politicile judetului, ci Consiliul Judetean. In acest sens, Consiliul Judetean este împuternicit sa-si recruteze proprii sai functionari administrativi si tehnici (serviciul civil teritorial). Personalul administratiei teritoriale reprezinta 25% din numarul total al functionarilor publici.

i. Ca și comuna sau județul, regiunea devine o comunitate pe deplin și integral teritorială, administrată de un Consiliu Regional al cărui membri sunt aleși prin sufragiu universal. Statul transferă comunelor (în special implementarea dreptului la pământ), departamentelor (în special ajutorul social) și regiunilor (antrenament profesional printre altele), pachete de competente (responsabilități și resurse), care până acum erau în responsabilitatea sa. După aceea, reforma descentralizării a fost caracterizată printr-o încercare de definire a competențelor, care sunt probabil să fie îndeplinite de fiecare nivel al comunității. În 1987 și în 1988 au fost luate decizii pentru a garanta comunităților teritoriale "atribuțiunile efective" și pentru a preveni fiecare dintre atacurile substanțiale la adresa acestor atribuții.

Statul trebuie, în concordanță cu principiul subsidiarității, să delege comunităților toate puterile pe care sunt capabile să le gestioneze. În practică, nici o competență nu poate fi delegată exclusiv, legislatorii reușind să specifice o profesiune dominantă; majoritatea competențelor – poate cu excepția asistenței sociale – sunt, de fapt, împartite.

- Comuna se ocupă de controlul pământului, cu aceleași competente principale ca în cazul proiectării orașenestii și responsabilitatea echipamentelor locale. Județului (département) îi este delegată o misiune de solidaritate și adaptare, prin managementul serviciilor de asistență socială și prin redistribuirea între comune.
- Regiunea experimentează o întărire a rolului său în reflectarea, coordonarea (pentru proiectarea orașenească sau județeană) și mai general, implementarea activităților economice și de dezvoltare. Regiunii îi este delegată o competență comună a legii în ceea ce privește training-ul profesional. Statul păstrează funcțiile de suveranitate: afacerile externe, apărarea și responsabilitatea echilibrelor economice majore; justiția și poliția.
- Multiplele ajutoare financiare pe care statul le-a folosit pentru comunitățile locale, adesea pe baze întâmplătoare, sunt astăzi integrate ca "granturi", ceea ce-i permite statului să găsească un remediu pentru inegalitatea provenită din împartirea taxelor.
- Cel mai important este grantul global de operare, format în 1979 și care reprezintă 25% din veniturile comunelor și 10% din veniturile județelor.

ii. Comunitățile locale franceze au avut mereu un sistem de taxe propriu și diferit de cel al statului. Se întâmplă în anul în care a fost creată taxa pe venit, alocată în întregime statului. Încă de la Revoluție, comunitățile locale

colectau cele 4 taxe principale: taxa pe pământ (pentru construcții sau non-construcții), taxa consiliului (taxa locală plătită de rezidenți), taxa locală pe afaceri (rata de afaceri) parțial pe clădiri, parțial pe venit. Au fost încercări legislative de a împărți între nivelurile comunității, una sau mai multe taxe diferite. Cea de a treia sursă de venituri este împrumutul, care reprezintă 12% din suma totală. Chiar dacă, cel puțin la început, descentralizarea ar fi fost prezentată ca trebuind să beneficieze în primul rând regiunea, în cele din urmă, județul este cel care a primit cele mai noi competențe, cel puțin în ceea ce privește capacitățile de management financiar. Județul este cel care beneficiază cel mai mult de pe urma compensației financiare plătite de stat ca transfer al competențelor.

### **Atribuțiile și finanțarea colectivităților teritoriale**

Autoritățile locale din comune au ca atribuții administrarea comunelor și amenajarea teritorială la nivelul respectivei comunități, sunt responsabile de sistemul de distribuție al apei, gazelor și electricității, de construcția și întreținerea clădirilor școlilor primare și a grădinițelor și sunt din ce în ce mai implicate în problemele de tratarea deșeurilor și calitatea apei potabile.

Departamentele exercită diverse competențe în materie de dezvoltare rurală, sunt responsabile de construcția și întreținerea clădirilor colegiilor și de protejarea siturilor arheologice. Cele mai importante sarcini ale departamentelor sunt însă acordarea ajutoarelor sociale, serviciile de gardă pentru copii, cele destinate persoanelor în vârstă sau cu handicap, precum și serviciile medicale și de ajutor pentru reintegrare.

Sarcina organizării transportului public regional și local este împărțită între regiuni - există convenții încheiate cu Societatea Națională de Căi Ferate (SCNF), și departamente și comune.

Cele trei entități ale administrației publice din Franța pot să ia măsuri în favoarea dezvoltării economice, una dintre acestea fiind crearea de societăți comerciale mixte, iar regiunile pot să participe la investiții.

La capitolul educație, liceele intră în atribuțiile regiunilor, ele fiind răspunzătoare și de formarea profesională a tinerilor între 16 și 26 de ani. Universitățile sunt în atribuția statului, precum și programele școlare și gestionarea personalului din învățământ. În ceea ce privește protecția mediului, ea este una dintre competențele statului, regiunile gestionând parcurile naturale regionale

### **Finanțarea**

Comunele, departamentele și regiunile încasează, fiecare pentru propriile venituri, diferite impozite locale. De exemplu, regiunile încasează taxele pentru permisul de conducere sau cele pentru certificatele de înmatriculare a autovehiculelor, taxa pentru orice fel de autovehicul (vigneta) fiind încasată de către departamente.

Actuala organizare administrativ-teritorială din Franța (comune, departamente, regiuni) s-a cristalizat treptat după cel de-al doilea război mondial, ca un răspuns la necesitatea structurării cadrului geografic pe unități ale căror dimensiuni să permită punerea în practică a unei reale planificări și politici de amenajare a teritoriului și de dezvoltare economică.

Conturarea cu adevărat a spațiilor regionale a început cu Legea din 5 iulie 1972, pe baza căreia au luat ființă regiunile, ca instituții publice. S-au constituit astfel 22 de regiuni în Franța metropolitană, fiecare cuprinzând între 2 și 8 departamente, și 4 regiuni în teritoriile de peste mări. Zece ani mai târziu, prin adoptarea Legii descentralizării din 2 martie 1982, regiunile au devenit colectivități teritoriale în plin exercițiu, cu aceeași forță în plan juridic ca și departamentele și comunele.

Din punct de vedere organizatoric regiunea este singura colectivitate teritorială compusă din două adunări: o adunare deliberativă, consiliul regional, și, consiliul economic și social al regiunii. Consilierii regionali sunt aleși prin sufragiu universal direct, durata mandatului lor fiind de șase ani, în timp ce membrii consiliului economic și social sunt desemnați de către organizațiile profesionale cele mai reprezentative din regiune (tot pe o perioadă de șase ani).

Consiliul regional este condus de un președinte, ales de adunarea generală a consiliului. Această adunare se convoacă de cel puțin patru ori pe un an pentru a lua principalele decizii privind viitorul regiunii, în special în plan financiar (votează bugetul și modificările acestuia în timpul anului, reportează creditele neutilizate, afectează noi resurse, aprobă contractele cu statul și cu Uniunea Europeană).

Adunarea generală desemnează comisia permanentă, prezidată de președintele consiliului regional. Comisia permanentă este compusă din reprezentanți ai tuturor tendințelor politice și deliberează în chestiunile legate de înlăptuirea deciziilor consiliului regional.

- Consiliul economic și social își desfășoară activitatea în cadrul comisiilor consultative, organizate în funcție de principalele domenii de intervenție a regiunii (finanțe, agricultură, industrie, amenajarea teritoriului, energie, sectorul social și cultural etc.). Ele au sarcina de a aviza dosarele instrumentate de serviciile specializate ale administrației regionale. Dosarele

sunt transmise comisiei permanente sau adunării reunite în ședință plenară, pentru a decide asupra fiecărui dosar în parte.

**Administrația regională** este condusă de președintele consiliului regional, fiind structurată pe direcții (ex.: amenajarea teritoriului, dezvoltare durabilă și turism, industrie, cercetare și transfer tehnologic ș.a.), iar acestea pe servicii (de exemplu, direcția de amenajarea teritoriului, dezvoltare durabilă și turism este compusă din serviciul de politici teritoriale, serviciul de economia turismului, serviciul solidaritate - habitat și cadru de viață, serviciul de mediu și energie, centrul de resurse teritoriale, serviciul de gestiune financiară).

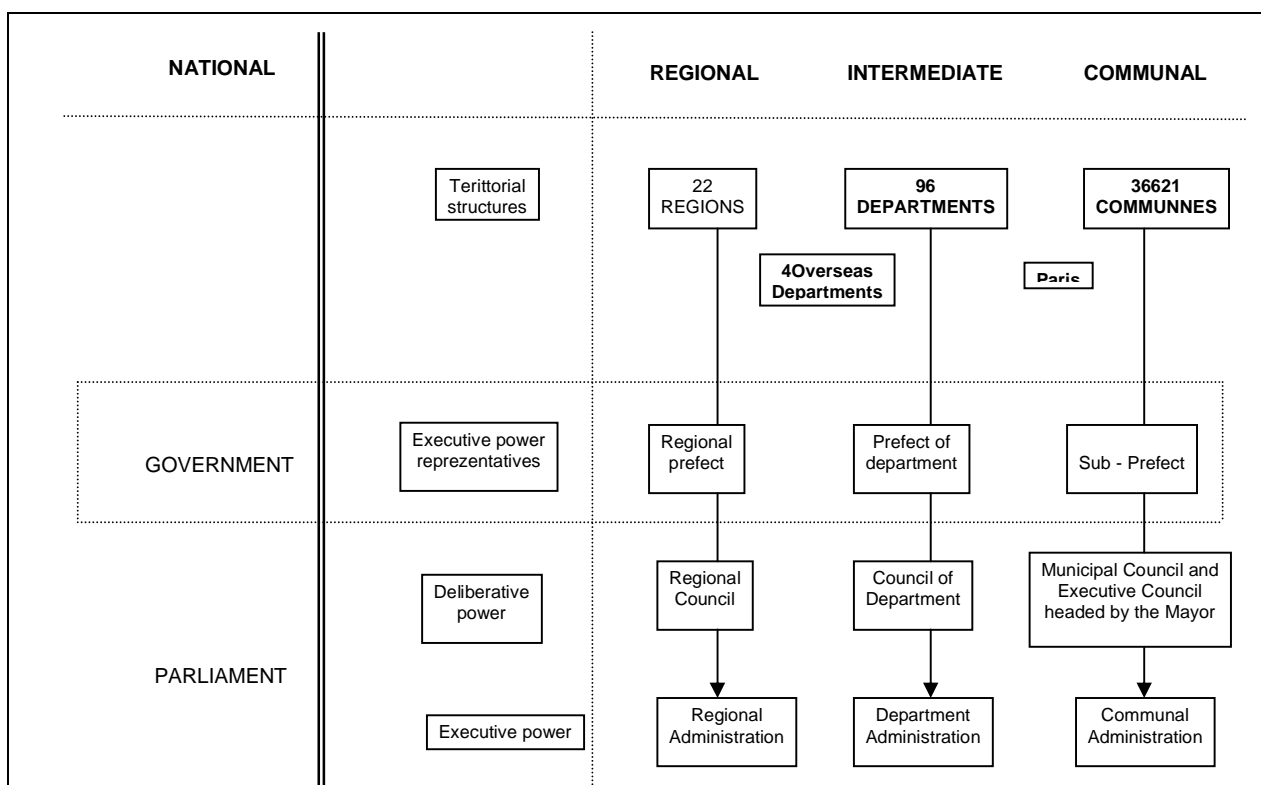
## **PROBLEME CU CARE ÎNCA SE CONFRUNTA DESCENTRALIZAREA**

- Problema cooperării pe orizontala (astfel încât îndeplinirea fiecărei competente să corespundă unei regiuni teritoriale specifice).
- Problema articulării competențelor între 3 nivele descentralizate, care ar trebui să rămână independente fără a se oferi posibilitatea tehnică de a atribui fiecăruia o competență exclusivă. Scopul este acum de a dezvolta forme de cooperare pe baze contractuale și conceptul de "comunitate experimentală" pe baza proiectului. (Contractele de Plan, formula Regiunile Statului – CPER).
- Problema angajării în acțiuni care necesită coordonare și redistribuire a măsurilor.

Legea orientării privind adaptarea și dezvoltarea teritoriului (din 6 Februarie 1992) se bazează pe principiul conform căruia toate resursele pe locuitor al comunităților teritoriale din regiune nu pot reprezenta mai puțin de 80%, sau mai mult de 120% din media națională.



**Figura nr. 2: Structura politica si administrativa descentralizata din Franta**



### Contracte de dezvoltare teritorială

Administrația regională pregătește, instrumentează dosarele pentru proiectele propuse și asigură aplicarea în practică a măsurilor preconizate. O bună parte din proiecte se derulează sub forma contractelor de dezvoltare teritorială (așa-numitele "contrate de terroir"), stabilite între regiune - departament(e) - comune participante pe de o parte și stat (administrația centrală) pe de altă parte. In cazul în care ele se bazează și pe fonduri

comunitare este necesar și avizul Uniunii Europene, în acest cadru, consiliul regional conlucrează în regim de parteneriat și complementaritate cu colectivități pre cum comunele, structurile intercomunale, departamentele, organizațiile profesionale, diversele asociații etc. Proiectele promovate prin contractele de dezvoltare teritorială se concentrează pe câte un domeniu-cheie pentru teritoriu respectiv ("terroir"), teritoriu caracterizat ca un spațiu cu o coeziune puternică dată de potențialul natural, uman și economic, cultura și identitatea locală. Astfel, conceperea proiectelor se bazează pe o viziune transversală (globală), cu o axă (domeniu) dominantă însoțită de așa-numitele "măsurile de acompaniament", care asigură difuziunea efectelor din domeniul ales în sectoarele de care acesta este legat direct și indirect.

Agențiile, Fundamentarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională se bazează și pe serviciile agențiilor de dezvoltare regională. Acestea sunt reprezentantele DATAR (Delegation de l'Amenagement du Territoire et l'Action Regionale) în teritoriu, activitatea lor fiind coordonată de consiliile regionale. Agențiile de dezvoltare regională au în componența lor aleși locali, industriași, reprezentanți ai sectorului financiar și al băncilor etc., obiectivul principal urmărit fiind susținerea dezvoltării endogene prin încurajarea creării de noi întreprinderi, sprijinirea proiectelor de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii, favorizarea cooperării între întreprinderi în vederea consolidării polilor de creștere ai regiunii și întăririi competitivității lor pe piața internațională.

În Franța se poate menționa că, în prezent, există, potrivit Legii 82-213 din 2 martie 1982, trei tipuri de colectivități teritoriale: comunele (urbane și rurale); departamentele (96 ca număr și similare județelor din România) și regiunile (sunt alcătuite din două sau mai multe departamente în funcție de anumite interese economice comune). Colectivitățile teritoriale din Franța sunt persoane juridice de drept public, care sunt organizate și funcționează în temeiul principiului liberei administrări. Potrivit acestui principiu, colectivitățile teritoriale sunt gestionate de către organe reprezentative desemnate de către locuitorii acestora (consilii municipale și primari în cazul comunelor, consilii generale în cazul departamentelor, consilii regionale în cazul regiunilor).

În România, strategia de descentralizare trebuie proiectată pe coordonatele trecerii de la tranziție la dezvoltare, prin schimbări instituționale convergente și prin acțiuni sinergice ale întreprinzătorilor, care să fie stimulate și provocate de decizii politice.

O alta particularitate a descentralizării o reprezintă specificitatea mediului rural, care se confruntă cu decalaje și asimetrii față de mediul urban. Deși nu întrunește consensul general al populației, totuși descentralizarea beneficiază de suportul latent al principalilor actori, dar transformarea acestuia în susținere explicită este un proces anevoios, care nu se realizează în mod spontan. În aceste condiții, implicarea nu înregistrează unanimități, nici măcar la nivelul părinților elevilor și, de aceea, sensibilizarea comunităților locale reprezintă cheia succesului descentralizării în rural.

Intrucât există destule similitudini și suficiente convergențe, în continuare vom prezenta sintetic experiența franceză, evocând momentul 16 iulie 1981, când, în expunerea de motive la proiectul de lege relativ la drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor, se aprecia că țara a trăit sub un regim centralizat, care a făcut ca în teritoriul comunităților să fie mereu sub tutelă. „Guvernul, susținea proiectul, înțelege să curme această situație” și „să pună capăt unui fel de organizare și gestiune, întemeiat pe mefiența puterii centrale în raport cu cetățenii, dorind să angajeze țara pe o cale ireversibilă, aceea a descentralizării”.

Proiectul din 1981, adoptat în cadrul pregătirilor de integrare europeană a Franței, nu era o noutate, ci reiterea o problemă care, de la Napoleon încoace, a fost mereu actuală. Singura diferență constă în faptul că până atunci descentralizarea fusese un deziderat al opoziției, iar noul proiect era promovat de guvernanti, dispusi să admită, acum, principiul autonomiei locale. De fapt, acest aspect a fost recunoscut și de Paul Deschanel, care susținea, încă din 1938, următoarele: „Centralizarea administrativă este atacată de cei care se află în opoziție, dar ei se simt înșă prea fericiți ca să se folosească de ea, odată ajunși la cârmuire”. De data aceasta miza era considerabilă, deoarece tentativele descentralizatoare de până atunci au fost anihilate de argumentul „unității naționale”. „Conștiința națională” și „conștiința regională” erau opuse mereu, iar descentralizarea era echivalată, abuziv, cu federalismul. Unele reacții ostile au fost generate de faptul că centralismul statal a tins în genere la diminuarea specificului local, pentru a asigura „unitatea națiunii”. Deși a reușit să prezerve „interesul național”, totuși a făcut să dispară multe din produsele istoriei, însușiri de pret, irepetabile, a căror identificare, azi, necesită o laborioasă „arheologie”.

Franța este unul dintre statele care nu utilizează în mod expres o terminologie pentru autonomia locală, dar care dispune de o legislație internă ce conține conceptul de autonomie locală.

Există, în principiu, două modalități de recunoaștere a autonomiei locale:

- ca regim juridic unic și general;
- ca regim juridic excepțional și particular.

Constituația Franței din 1958 nu utilizează în mod expres termenul de autonomie locală, colectivitățile teritoriale (comunele, departamentele și comunitățile de peste mări) se administrează liber prin consilii alese în condițiile prevăzute de lege (art.72 aln.2).

Exemplul Franței este cu atât mai elocvent cu cât Revoluția Franceză a fost cea care a promovat centralismul statal, adaptându-l la noile împrejurări pentru a stimula procesul unificator, care debutase, anterior, de câteva secole. „La France plurielle“ se inclina în fața „republicii indivizibile“, care s-a folosit din plin de achizițiile monarhiei absolute spre a-și perpetua suprematia.

Modelul francez, în competiție cu alte modele (britanic, german etc.), s-a impus în unele state din Europa, printre care și în Principate și apoi în România.

Transformările succesive aduse Uniunii Europene în ultimul deceniu (Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam și Tratatul de la Nisa) nu au reușit să realizeze o similitudine de natură juridică între UE și un stat federal, Uniunea nefiind astăzi nici un stat, dar nici o federație, în sensul dreptului public sau internațional. În centrul actualei dezbateri asupra viitorului statului al UE și, implicit, al Europei, se află în continuare, disputa franco-germană. Astfel, modelului german, respectiv un model federal european, descentralizat până la nivelul regiunii europene, în care țările membre UE au rămas să joace rolul landurilor germane, i se opune modelul francez, al unei Europe interguvernamentale, bazat pe formula federației de state națiuni. În contextul acestei dispute, România, ca viitor membru UE, trebuie să susțină aplicarea modelului pentru care va exista un consens, susținut de Parlamentul de la București.

## **DESCENTRALIZAREA – TRANSFERUL: PRINCIPALELE LEGI**

### Legea din 5 Aprilie 1884

- Comunele devin comunități teritoriale descentralizate.

Constituația din 4 Octombrie 1958 conține 2 serii de dispoziții privind comunitățile teritoriale:

- Articolul nr. 72 declară diferitele categorii (comunele, departamentele, teritoriile de peste mare).

- Articolul nr. 34 considera ca facând parte din numarul de principii fundamentale definite de catre lege, "administrarea libera a comunitatilor locale, a competentelor si resurselor lor".

1969: Referendumul tintind la crearea comunitatilor si regiunilor alese a esuat

Legea din 16 Iulie 1971: Încercare esuata de fuzionare a comunelor.

Legea din 10 Ianuarie 1980

- • Sunt autorizate comunitatile teritoriale sa voteze ratele fiecărei taxe pe care o primesc si sa decida asupra unui anumit numar de abrogari permise de lege.

Legea din 2 Martie 1982 denumita "Legea Deferre"

- Stabileste drepturile si libertatile comunelor, departamentelor si regiunilor. Stabilirea descentralizarii care autorizeaza transferul puterilor statului catre entitatile teritoriale alese conform principiului subsidiaritatii.

Legea din 15 Aprilie 1982

- Presedintele Consiliului Judetean devine executivul comunitatii departamentale.

Legea din 7 Ianuarie 1983

- Stabileste faptul ca "regiunile, departamentele si comunele concureaza cu statul în ceea ce priveste administrarea teritoriului".

Legea din 22 Iulie 1983

- Distribuirea com petentelor între comunitati, departamente, regiuni si Stat.

Legea nr. 84-53 din 26 Ianuarie 1984

- Confera personalului administrativ al comunitatilor teritoriale statutul de "functionari teritoriali", care ofera garantii echivalente cu cele ale functionarilor statului.

Concentrându-se asupra drepturilor si obligatiilor functionarilor, legea 83-634 din 13 Iulie 1983 se aplica în cazul ambelor categorii de functionari.

### Legea din 10 Iulie 1985

- Instituie alegerea consiliilor regionale pe baza votului universal direct.

*Prima alegere a consilierilor regionali bazata pe vot universal direct a avut loc pe 16 Aprilie 1986; ultimele alegeri regionale si cantonale au avut loc pe 15 Martie 1998.*

### Legea orientarii teritoriale din 6 Februarie 1992

- Afirmă ca administratia teritoriala a Republicii Franceze este asigurata de comunitatile teritoriale descentralizate si de catre serviciile transferate ale statului.
- Vegheaza asupra institutiilor de cooperare inter-municipala si le încurajeaza.
  - Face astfel încât descentralizarea sa fie principiul general al organizarii si functionarii serviciilor statului.

### Legea din 12 Iulie 1999, denumita "Legea Chevènement"

Întarirea si simplificarea cooperarii inter-municipale, care conduce la un numar de trei structuri inter-municipale cu propriile lor sisteme de taxe;

- Comunitatile si comunele (care trebuie sa depinda de acelasi sprijin);
  - Comunitatile de conglomerate (cu mai mult de 50 000 locuitori);
  - Comunitatile urbane (cu mai mult de 500.000 locuitor).

## **C. PLANIFICAREA ORASULUI SI TARI SI FONDURILE STRUCTURALE EUROPENE PRINCIPALUL ROL AL REGIUNII**

Regiunile au devenit parteneri privilegati ai statului în ceea ce priveste definirea strategiilor teritoriale.

Principalele legi si date:

1963: crearea Comisiei pentru Planificarea Orasului si Tarii si Actiunea Regionala (DATAR).

- Sub dubla supraveghere a serviciilor Primului Ministru si a Ministerului Mediului si al Planificarii Orasului si Tarii.

- Desfasoara activitatea si monitorizarea programelor finantate din fondurile Uniunii Europene, la nivel national.
- □ Intermediaza între Comisia Europeana, serviciile statului, comunitatile locale si toti ceilalti care sunt implicati în FS (Fondurile Structurale).

#### Legea din 5 Iulie 1972

- □ Regiunile au printre îndatoririle lor principale, pe aceea de a lucra împreuna cu structurile statului în ceea ce priveste Planificarea Orasului si Tarii.

#### Legea nr 82-653 din 29 Iulie 1982 (referitoare la reforma de planificare)

- □ Prevede ca Statul poate decide în privinta comunitatilor teritoriale, regiunilor, companiilor private sau de stat si poate a altor entitati legale, contracte de planificare, care implica angajari reciproce pentru ambele parti, cu examinarea executarii planului national.
- □ Actul de nastere al Contractului de Planificare Stat-Regiune (CPER), care devine principalul suport pentru masurilor de Planificare a Orasului si Tarii (si decretul din 21 Ianuarie 1983).
- □ Planul din 10 (1989-1993): ultima cerere a planificarii nationale, cea din 11, pregatita în 1992, nu va fi adoptata.

#### Legea orientarii privind dezvoltarea si Planificarea Orasului si Tarii (LOADT) din 4 Februarie 1995, înca denumita "Legea lui Pasqua"

- □ Începutul reînnoirii masurilor pentru Planificarea Orasului si Tarii; legea prevede mai presus de orice aranjarea Planului National pentru Planificarea Orasului si Tarii (SNADT), care nu va deveni niciodata parte din seriile de directii regionale privind Planificarea Orasului si Tarii (SRADT), elaborat la fiecare 5 ani de catre Consiliile Regionale.
- □ Prevede stabilirea unei balante reale între comunitatile sarace si cele bogate.

#### Legea orientarii privind dezvoltarea de durata si Planificarea Orasului si Tarii (LOADDT) din 25 Iunie 1999, înca denumita " Legea lui Voynet "

- □ Stabileste notiunea de dezvoltare de durata, prin transformarea Planificarii Orasului si Tarii în instrumentul privilegiat politicii de dezvoltare locala, organizate în jurul punerii în ordine a legaturilor contractuale si constructiei inter-municipale care va fi detaliata de Legea lui Chevenement, pe 12 Iulie 1999.

Legea lui Voynet anuleaza SNADT-ul, care este înlocuit de planurile serviciilor colective.

- Legea reafirma faptul ca coordonarea politicilor publice este de competenta statului conform alegerilor strategice ale regiunii Europene privind Planificarea Orasului si Tarii si dezvoltarea de durata.
- Conform principiului descentralizarii, comunitatile teritoriale sunt cerute numai pentru implementare.
- Legea prevede crearea a 2 entitati noi de cooperare teritoriala: "le pays" si "l'agglomération".

## **PRINCIPALELE STRUCTURI SI AUTORITATI DE ELABORARE**

Comitete interministeriale de dezvoltare si pentru Planificarea Orasului si Tarii (CIADT)

- □ Prezidat de catre Primul Ministru, acest comitet decide principalele directii ale politicilor guvernamentale în domeniul Planificarii Orasului si Tarii. Cel mai recent CIADT (Limoges: July 2002).

Conferinta regionala pentru dezvoltare si pentru Planificarea Orasului si Tarii (CRADT)

- □ Fondata în 1995 în fiecare regiune, co-prezidata de presedintele consiliului regional si prefectul regiunii, aceasta conferinta aduce împreuna prefectii judetelor, comisia permanenta si consiliul regional, presedintele consiliilor Judetene si reprezentantii societatii civile.
- □ Joaca un rol major în stabilirea:
- Directiilor regionale pentru Planificarea Orasului si Tarii (SRADT), care devine un document de reflectie asupra prevederilor regionale; preliminar punerii în ordine a legaturilor contractuale cu statul.
- CPER-ului

Conferinta nationala pentru dezvoltare si pentru Planificarea Orasului si Tarii (CNADT)

- □ Aceasta autoritate cuprinde, pe baza reprezentarii egale, pe de o parte membrii Parlamentului si consilierii locali si, pe de alta, managerii economici, personalitati calificate.
- □ Conferinta este prezidata de catre Primul Ministru.



- □ Sunt formulate opinii despre conditiile si directiile implementarii Planificarea Orasului si Tarii si despre politica dezvoltarii permanente.

## **PRINCIPALELE INSTRUMENTE SI PROCEDURI**

### Planul serviciilor colective (SSC)

- □ Elaborat între 1999 si 2000, în conformitate cu legea lui Voynet si aprobat de CIADT, la Limoges, pe 9 Iulie 2001, SSC stabileste principalele orientari ale politicilor teritoriale ale statului pentru urmatorii 20 de ani.
- □ Exprima alegerile strategice ale statului pentru anul 2020 în 9 domenii :
- Învatamânt superior si cercetare, cultura, infrastructura si comunicatii, sanatate, transportul public al pasagerilor si bunurilor, serviciile colective pentru energie, sporturi, regiuni naturale si rurale.

### Masurile pentru Planificarea Orasului si Tarii si dezvoltare (SRADT)

- □ Stabileste tendintele de baza ale dezvoltarii de durata a teritoriului regional si specifica obiectivele pentru marile echipamente, infrastructuri si servicii de interes general.

### Masurile pentru dezvoltarea regiunii Uniunii Europene (SDEC)

- □ Prima sa versiune a fost prezentata în Iunie 1997 de ministrii pentru Planificarea Orasului si Tarii ai Uniunii Europene.
- □ Din 1989, acestia s-au întâlnit neoficial pentru a defini directiile strategice care ar trebui sa guverneze organizatia spatiala a celor 15 tari ale Uniunii Europene.
- Documentul a fost adoptat în 1999, dupa o consultare larga.
- □ SDEC este un instrument menit sa directioneze si sa regleze politicile spatiale, pentru a sustine cresterea economica si dezvoltarea permanenta si sa creeze locuri de munca în întreaga Uniune.

### Planul Contractual Stat-Regiune (CPER)

- □ Acest document, adoptat prin legea din 29 iulie 1982, recapituleaza angajamentele financiare asigurate de stat si de fiecare regiune.
- □ CPER reprezinta cadrul pentru stabilirea coerentei executarii echipamentului prioritar definit de SSC (legea din 25 iunie 1999).

- □ CPER, initial conceput ca un instrument menit sa concretizeze Planurile nationale si regionale, a supravietuit unui plan national care nu mai este în folosinta.
- □ Ca o formula originala de planificare concentrata si descentralizata, CPER este considerat a fi principalul instrument strategic pentru Planificarea franceza a Orasului si Tarii si are avantajul de a fi flexibil, adaptabil si diferit pentru fiecare regiune.
- □ Marcheaza substituirea planificarii legislative cu planificarea contractata.

Celelalte forme contractuale folosite:

- □ Contractele de "aglomerare" (partea teritoriala a planului contractual pentru o zona urbana cu mai mult de 50.000 de locuitori)
- □ Contractele pentru "pays" (partea teritoriala a CPER pentru un teritoriu inter-municipal)
- □ Contractele orasenesti ("coeziunea sociala" ca parte a contractelor de "aglomerare" sau contractelor pentru "pays")

Angajamentul financiar al statului în CPER s-a diminuat proportional din cauza angajamentului în crestere a celorlalti parteneri (regiunile, "departamentele", comunele, institutiile publice locale, fondurile europene). Statul este acum doar înca unul dintre finantatori, chiar daca detine înca conducerea sistemului experimental (sunt trei departamente – echipament, educatie nationala, agricultura – care furnizeaza doua treimi din întregul buget).

Contributia regiunilor în cadrul întregii finantari este, în medie, de 42% (cu exceptia regiunii "Isle-de-France", unde aceasta contributie este de doua ori mai mare decât a statului).

### **Evolutia angajamentelor Consiliilor de Stat si Regionale (în miliarde de euro)<sup>7</sup>**

	Angajamente de stat	Angajamente ale Consiliilor Regionale
1984-1988	6,38	4,27
1989-1993	8,63	6,94
1994-1999	11,79	10,84
2000-2006	16,65	16,95

### **DIFICULTATI ALE CPER (RAPORTUL CHÈRÈQUE, 1998)**

<sup>7</sup> Aceasta nu include angajamentele comunitatilor locale, ale fondurilor europene si ale altor eventuali cofinantatori.

- □ Co-finantarea, principiu de baza al CPER, contravine "blocurilor de competente" definite în 1982, care doreau o mai buna distribuire a competentelor si a surselor de venituri pe diferitele nivele ale comunitatilor locale.
- □ Tehnica finantarilor încrucisate folosita de CPER poate prejudicia calitatea competentelor si responsabilitatilor fiecarui nivel local de autoritate.
- □ Statul este criticat pentru faptul ca abordeaza negocierea CPER-ului cu finantari deja stabilite, care lasa putin spatiu de manevra în cadrul regiunilor.
- □ Numarul proiectelor este prea semnificativ si genereaza o anumita "raspândire".
- □ Caracterul pe termen lung, interdepartamental si teritorial al proiectelor înregistrate în CPER, contravine principiului bugetar, care ramâne anual si sectionat.

#### **CÂTEVA SOLUTII (RAPORTUL CHÉRÈQUE, 1998)**

- □ Pentru reafirmarea rolului conducator al regiunii în Planificarea Orasului si Tarii.
- □ Pentru privilegierea unei abordari "obiective bazate pe contract".
- □ Pentru instituirea unei logici a proiectului si nu a unei logici contrare.
- □ CPER trebuie sa reprezinte declinul SSC la nivel local si peste o perioada precisa.
- □ Durata CPER trebuie adusa la nivelul celei a programelor regionale europene (7 ani), cu o reexaminare dupa 3 ani si jumatate.

CPER si programele Europene trebuie sa reprezinte "instrumentul uneia si aceleiasi strategii" (circulara Primului Ministru din 31 iulie 1998) Fondurile structurale europene co-finanteaza anumite masuri ale CPER, în special în domeniul transporturilor, care este prima cheltuiala în cadrul CPER. Aceasta sinergie permite, mai ales în acest domeniu, luarea în considerare a organizarii teritoriului european ca întreg.

Fondurile europene co-finantate merg pâna la 10,21 bilioane de euro pentru 2000-2006, pentru programele Obiective 1 si 2.

#### **D. FONDURILE STRUCTURALE EUROPENE SI**

## **IMPLEMENTAREA NATIONALA**

### **MANAGEMENTUL OBIECTIVELOR 1 SI 2**

Din 1982 (decretul nr. 82-390 din 10 mai 1982), managementul creditelor europene provenite din fondurile structurale este încredințat prefectilor regiunii.

Managementul comun al fondurilor structurale a esuat printr-o miscare nu de descentralizare, ci de transfer. Statul apare mai bine înzestrat, pentru ca avea expertiza nationala europeana cu DATAR.

Era fundamentat pe serviciile descentralizate adunate în jurul prefectilor de regiune, care pastrau secretariatele Regionale pentru afacerile regionale (SGAR), tratând uneori cam superficial acest parteneriat. Acest management doreste sa evite o prea mare "politicisation" a fondurilor si sa decida între regiune si departament.

Prin urmare (legile din 1992 si 1995), nivelurile regionale, dar si cele departamentale au fost desemnate sa implementeze politicile structurale ale comunitatii.

Critica generatiei din 1994-1999 adusa Fondurilor Structurale (raportul Trouset, 1998)

- Credite europene ramase nefolosite
- Timpul limita pentru elaborarea DOCUP este prea scurt
- Insuficienta implicare a functionarilor alesi si a reprezentantilor mediilor economice si sociale
- Practici politice arbitrare
- Termene de plata oscilând între 12 si 18 luni

În cadrul procedurii documentelor simple de programare (DOCUP), prefectul regiunii reprezinta:

- Autoritate de management: inspector de proiect al dialogului, care precede elaborarea lor, persoana responsabila cu implementarea sistemului de management si cu supravegherea programelor si controalelor.
- Autoritate de plati: înainteaza cererile de plati Comisiei, plateste subventiile comunitatii beneficiarilor.

La nivel regional, implementarea se bazează pe regula parteneriatului, cu constituirea a două comitete: **comitetul de monitorizare**, **comitetul de programare** al cărui secretariat este îndeplinit de către SGAR.

**Comitetul de monitorizare este:**

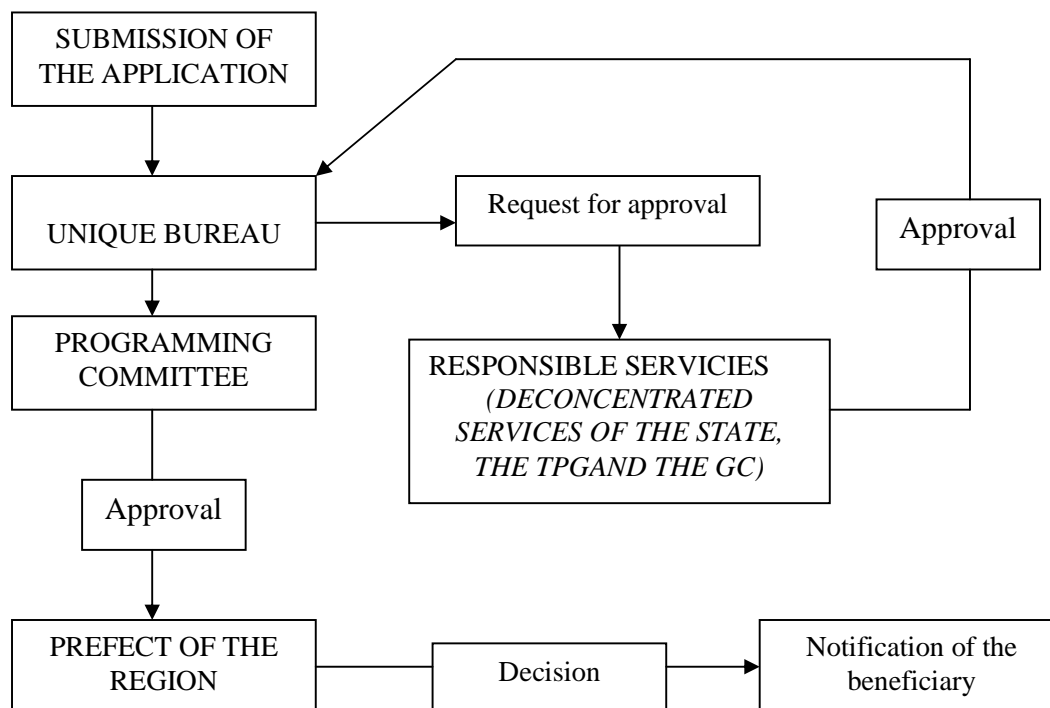
- Conducus în paralel de către Prefectul regiunii și Președintele consiliului regional
- Alcatuit din membrii cu drepturi depline: prefectii departamentelor, consiliile generale și președinții lor, reprezentanții consiliului regional economic și social și Camerele Consulare, Treasurer-payer-General (TPG).
- Alcatuit din membrii consultativi asociați: Comisia Europeană, DATAR, ministerele
- Funcționează conform regulii consensului, numai cei doi copreședinți au putere decizională
- Implementarea evaluării și planului de comunicare; prezintă un raport asupra progresului și a felului cum avansează programul; are responsabilitatea pentru aprobarea completării programării.
- Se întrunește, în medie, de 2 ori pe an.

**Comitetul de programare :**

- Conducus în paralel de către Prefectul regiunii și Președintele consiliului regional
- Aduce împreună prefectii departamentelor, consiliile generale și principalii cofinanțatori, TPG-ul.
- Selectează operațiunile co-finanțate din fondurile structurale, decizia formală fiind adoptată de către prefectul regiunii, (ca autoritate de management).
- Deciziile de programare sunt adoptate de prefectul regiunii.
- Comitete Consultative Locale pot fi înființate ca sprijin pentru comitet.

În cadrul obiectivului 2, anumite responsabilități particulare (programare, plată) pot fi încredințate unei organizații intermediare, care, prin urmare, profită de pe urma unei delegări de management cu subvenție totală. Precum Agenția Națională pentru Dezvoltarea Cercetării (ANVAR) și agenția mediului și a controlului energiei (ADEME).

**Figura nr. 11: Firul rosu al cererii pentru obiectivele 1 sau 2 în Franta**



### MANAGEMENTUL ÎN CAZUL OBIECTIVULUI 3

O treime din creditele FSE, care co-finanteaza obiectivul 3, este administrata de mai multe ministere (ministerul Fortei de Munca si Solidaritatii) si agentii specializate (Agentia nationala a Fortei de Munca). Doua treimi sunt

transferate în serviciile ministeriale ale regiunii și ale departamentului pentru administrarea proiectelor locale.

Structuri de monitorizare:

- Un comitet național de monitorizare, condus de Ministrul Forței de Muncă, care dacă este necesar adaptează completarea pentru programare.
- Comitete regionale experimentale coprezidate de prefectul regiunii și de președintele consiliului regional; asociază autorități transferate, comunități locale, parteneri sociali, actori economici, reprezentanți ai Comisiei Europene.
- Comisii tehnice specializate, conduse de prefectul regiunii, care selectează operațiile pentru partea din creditele transferate.

## **Romania**

### **Descentralizarea - un nou început**

Politicile de descentralizare și de marketizare a învățământului preuniversitar au cunoscut, în cultura occidentală, un nou moment de expansiune, începând cu deceniul opt al secolului XX, pe fondul crizei de legitimitate a statului, determinată de eșecul sistemelor publice de a înlătura inegalitățile de acces și de ascensiunea teoriei alegerii publice, cu implicații asupra opțiunii părinților privind educația copiilor. Atunci s-a încercat aplicarea și în domeniul educației a autonomiei locale fie sub influența engleză (selfgovernment), fie pe filiera germană (selbstverwaltung). Cu toate diferențele dintre spațiile etnoculturale, totuși, prezentarea diverselor tendințe descentralizatoare nu poate fi tratată într-un spațiu restrâns decât în aspectele generale și secvențiale. De fapt, după 1989, dihotomia națiune politică-autonomie etnoculturală s-a reactivat în Europa Centrală și de Est, iar abolirea sistemului comunist centralist și integrarea europeană au resuscitat dezbaterile despre descentralizare, valorile polare ale noii perioade devenind identitatea și schimbarea. În concluzie, perioadele cu tendințe autonomiste au alternat cu pusee naționaliste, aspect regasibil și astăzi în unele măsuri centraliste din Marea Britanie sau în strategiile de descentralizare ale dirigitorilor învățământului din Franța. Necunoașterea acestor procese generează la unii dintre politicienii români ideea că teoria și

practica descentralizarii sunt produse indigene si ca au aparut in ultimul deceniu al secolului XX.

Recent, autoarea unui articol din „Tribuna invatamantului“ („Descentralizarea, intre vis romanesc si realitate internationala“) sustinea ca: „In ultima vreme, auzim tot mai mult vorbindu-se despre ... descentralizare. Conceptul, aproape necunoscut pana la revolutie, a inceput incet, incet sa castige teren“.

Pentru a inlatura confuziile care persista inca in privinta evolutiei descentralizarii in Romania, vom prezenta, in continuare, cateva dintre preocuparile care au precedat momentul actual in administratia publica si in invatamant. Evocarea unor experiente autohtone nu vadește porniri paseiste si nici nu poate fi interpretata ca o tentativa de minimalizare a preocuparilor actuale de administrare si gestiune a scolii intr-un mediu descentralizat. Dimpotriva, studierea experientei romanesti in domeniu evidentiaza existenta indelungata si acceptiile diferite, in functie de conotatiile geopolitice si arealul cultural, respectiv, de mentalitatile si habitudinile unor comunitati lingvistice, etnice, religioase etc.

La noi, la romani, exista dovezi indubitabile ale intentiilor de descentralizare inca de la 1848, in contextul reformei administrative. In Moldova, Mihail Kogalniceanu si unele memorii muntene pledeaza pentru acordarea de drepturi mai largi provinciei, pentru a degreva centrul de sarcini ne semnificative. Atitudini ostile fata de centralizarea excesiva manifesta si Alexandru Odobescu (1851), N. Sutu (1855), C. Eraclide (1856) si, indeosebi, V. Boerescu (1856), care aprecia ca, in Principate, centralismul a fost impus de Rusia, prin Regulamentele Organice.

Unul dintre cei mai inversunati oponenti ai centralizarii a fost Ion Heliade Radulescu, care, in lucrarile „Unirea si unitatea“ (1864) si „Nici centrarea, nici descentrarea. Concentrarea“ (1866), dezvoltă o întreaga teorie a centralizarii, opusa atat centralismului, care este, dupa opinia sa, anticamera tiraniei, dar si descentralizarii, care ar fi sursa pentru anarhie. Centralizarea, in schimb, ar conserva si ar impinge inainte traditia, interesul national si de obste, pe care centralizarea le anuleaza, iar descentralizarea le dizolva.

In Transilvania, ideea descentralizarii, integrata miscarii nationale si autonomiei, este regasibila in lucrarile mai multor ganditori, dintre care se remarca Al. Mocioni.

Constitutia de la 1866 a inclus, in articolele 106 si 107, „descentralizarea administratiunii mai completa si independenta comunala“, fapt ce echivaleaza cu consacrarea principiului autonomiei locale. Din acest



moment, legitimitatea descentralizării este recunoscută și începe epopeea punerii sale în practică.

În perioada interbelică, D.M. Cadere, în articolul „Descentralizarea Ministerului Școlilor“, publicat în nr. 1, din ianuarie 1920, al revistei „Convorbiri literare“, afirmă următoarele: „Cât privește direcțiile și serviciile din Minister, acestea nu au putut da până acum ce se aștepta de la danșele, datorită centralizării peste măsură, care absorbia, aproape tot timpul, în lucrări absolut mecanice. În adevăr, 5% din ocupațiile birourilor ministerului sunt direct sau indirect legate de mandatarea salariilor și a cheltuielilor diferite; o altă bună parte este reclamată de corespondența și rezolviri de chestiuni marunte și numai o mică parte se referă la lucrări privitoare la bunul mers al învățământului“.

În România întregită, descentralizarea a fost susținută de personalități marcante ale justiției și culturii precum: Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, M. Djuvara, Istrate Micescu, D. Gusti, Dr. C. Angelescu, Mircea Vulcanescu, I.V. Gruia, Jean Al. Vermeulen etc. Promovarea principiului s-a concretizat în domeniul educației în veritabile doctrine și teorii: regionalismul educativ (I.C. Petrescu), localismul creator (Al. Dima, Stanciu Stoian), regionalismul cultural (I. Clopotel) etc.

O serie de gânditori (Z. Boila, C. Argetoianu, Ion V. Gruia) s-au dedicat fundamentării regionalismului și dezvoltării regionale, iar constituția din 1938 a introdus ca unitate administrativă ținutul (similar cu actualele regiuni de dezvoltare).

Cu toate acestea, nu s-a renunțat la statul-națiune, de altfel activ peste tot în Europa, totuși, ortodoxismul și trairismul (Nichifor Crainic, Nae Ionescu, Petre Marcu-Bals, O. Goga) au promovat statul etnocratic, ca un răspuns la presiunile geopoliticii, dar și ca o anchilozare în tradiție.

Rândurile anterioare nu sunt rodul unor pusee protocroniste și nici nu sunt generate de orgolii naționaliste, ci încearcă să rememoreze meandrele descentralizării din România, evoluție care a fost întreruptă de centralismul comunist.

În Europa postcomunistă, deși puseele centraliste interguvernamentalismul, confederalismul, consociationalismul) sunt încă destul de puternice, iar supranationalul (federalismul, functionalismul, neofunctionalismul, tranzactionalismul) stărneste mari aprehensiuni, o nouă formulă, aceea a regionalismului (R.D. Putman, Charles Ricq, Jean Labasse, Maria Vineze, Vasile Puscas, Marius Profireoiu), prinde tot mai multă consistență în Europa Centrală și de Est. După o lungă dominație a Centrului, era firesc să se ajungă la recuperarea provinciei, la stimularea regiunii în raport cu metropola. Uniunea Europeană susține proiectele de

dezvoltare regionala, dar ele nu starnesc suficient entuziasm si nici nu sunt sustinute din motive politicianistice sau populiste.