

COLECȚIA DE ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE



Cristian Anghel • Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu • Flavius Mihalache • Mihai Dumitru
Ionuț Anghel • Christopher Dina

Coordonatori:
Iulian Stănescu • Cătălin Zamfir

ROMÂNIA LA RĂSCRUCE

OPȚIUNI PENTRU VIITOR



România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina



Coordonatori ai colecției

ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE: Mihaela TOMIȚĂ,
Simona Maria STĂNESCU

Copyright © 2015, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

România la răscruce : opțiuni pentru viitor / Cristian Anghel,
Dan Rădulescu, Traian Rotariu, ... ; coord.: Iulian Stănescu, Cătălin
Zamfir. - București : Pro Universitaria, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0373-1

- I. Anghel, Cristian
- II. Rădulescu, Dan
- III. Rotariu, Traian
- IV. Stănescu, Iulian (coord.)
- V. Zamfir, Cătălin (coord.)

316(498)

Referenții științifici:

Prof. univ. dr. **Ilie Bădescu**
C.S. I dr. **Sorin Cace**

Cuprins

Lista tabelelor.....	7
Lista figurilor.....	9
Introducere.....	10
Capitolul 1	
Spre o nouă teorie a tranziției	15
Cătălin Zamfir	
Capitolul 2	
Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică	44
Iulian Stănescu	
Capitolul 3	
Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat? ..	81
Cristian Anghel	
Capitolul 4	
Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică	124
Dan Constantin Rădulescu	
Capitolul 5	
Un sfert de secol de declin demografic.....	162
Traian Rotariu	
Capitolul 6	
Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990	196
Flavius Mihalache	
Capitolul 7	
Experiențe sociale ale inegalității economice.....	210
Mihai Dumitru	
Capitolul 8	
Localitățile rurale în contextul reformei administrative	225
Flavius Mihalache	

Capitolul 9	
Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă.....	240
Ionuț Anghel	
Capitolul 10	
Dezvoltarea regională în context european.....	253
Christopher George Dina	
Bibliografie.....	271

Capitolul 9

Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă

Ionuț Anghel

Apariția guvernanței

La mijlocul anilor '80, când unii analiști politici cereau o reîntoarcere a statului (*bringing the state back in*) în dirijarea politicilor publice și sociale¹, specialiștii din domeniul științelor sociale și politice observau o limitare a conceptualizării puterii statale în mâinile unui guvern central ce deține monopolul asupra autorității statale.² În acest sens, conceptul de guvernare (*government*) a fost înlocuit cu cel de guvernanță (*governance*). Deși o analiză a statului modern – precum cea a lui Theda Skocpol, Peter Evans și Dieter Reuschemeyer – ca singurul deținător al puterii politice, cu un impuls spre centralizare, reglementare și control, pare tentantă, sistemele politice în perioada (post)modernă nu mai pot fi înțelese doar prin prisma statalității. Autorități nonstatale, sisteme expert, organizații non și cvasiguvernamentale, rețele informale sau formale de autoguvernare la nivel comunitar sau chiar transnațional subminează sau concurează cu centralizarea puterii statale.³ Guvernanța este conceptualizată în acest sens ca un proces de coordonare/dirijare prin rețele de autoguvernare și parteneriate ce apar la nivel suprastatal sau substatat (local și regional). Așadar, studiile ce au ca obiect de cercetare guvernanța descriu și analizează *pattern*-urile de coordonare și dirijare, procese și structuri care au apărut prin trecerea de la guvernare la guvernanță.⁴

¹ Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer și Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

² Nikolas Rose și Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, 43, no. 2, (1992) <http://www.jstor.org/stable/591464>, pp. 173-205; Gary Marks, Liesbet Hooghe și Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996), pp. 341-378.

³ Călin Cotoi, "Neoliberalism: a Foucauldian Perspective", *International Review of Social Research*, 1, no. 2, (2011), pp. 109-124; Nikolas Rose și Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, 43, no. 2, (1992) <http://www.jstor.org/stable/591464>, pp. 173-205.

⁴ Această reconceptualizare a guvernanței – în special în studiile europene – are la bază impactul politicilor Uniunii Europene asupra politicilor (*politics* și *policy*) la nivel național. Guvernanța este discutată în termeni de regionalizare a Europei și al noului rol al regiunilor în cadrul UE. Începând cu Tratatul de la Maastricht (1992), ideea unei Europe a Regiunilor a început să prindă contur printre liderii europeni, fără a se ajunge însă la un consens asupra semnificației sale, lipsind o viziune politică unitară. Regionalizarea Europei nu înseamnă neapărat o transformare a guvernării teritoriale, ci mai degrabă, în acest context, a creșterii importanței rolului regiunilor în programele de dezvoltare economică ale Uniunii Europene prin intermediul fondurilor structurale. Artizanul acestor reforme, Jacques Delors, președinte al Comisiei Europene între 1985 și 1994, nu dorea neapărat o descentralizare administrativă, ci crearea de parteneriate între actori la nivel național și regional în

Ca o consecință a dispersării puterii statale, la nivelul Uniunii Europene apare un tip de guvernanta multinivel, unde diferite entități, începând de la Uniunea Europeană, Organizația pentru Cooperare și Securitate în Europa sau Consiliul Europei, guverne naționale, municipalități, ONG-uri și rețele de *advocacy*, au dezvoltat rețele de politici și instrumente prin intermediul unor planuri de acțiune la nivel european, național, regional și local (comunitar). Guvernanta reprezintă astfel un mix de eforturi multiple între actori socio-politici, publici, privați ce se intersectează la diferite niveluri de guvernare. Responsabilitățile, sarcinile și activitățile de guvernare sunt dispersate de autoritățile centrale către instituții locale, piață, societate civilă, cu care intră în interacțiune. Transformările la nivelul guvernantei în cadrul UE sunt observate de Barry Hindess astfel:

„Guvernarea în interiorul statelor are loc, din ce în ce mai mult, pe baza parteneriatelor public-privat și prin intermediul rețelelor formale și informale ce implică agenții statale și nonstatale, în timp ce, la nivel internațional, statele și alte entități sunt reglementate de o rețea extinsă de convenții, tratate și agenții internaționale, toate acestea operând fără susținerea unei puteri/constrângeri hobbsiene cuprinzătoare”.⁵

O astfel de abordare a guvernantei se leagă de două accepțiuni, una normativă și cealaltă descriptivă a conceptului. Accepțiunea normativă se referă la apariția sintagmei de „bună guvernanta”, ce implică oarecum și existența unei rele guvernante, utilizată mai rar. Guvernanta este considerată bună atunci când rolul statului este minimalizat, se reduce mărimea aparatului administrativ și politic, introduce un nou tip de management public – cu cost redus, dar și eficient în același timp. În mare, buna guvernanta are rolul de a modifica rolul politicii în administrarea economiei și societății, în sensul unei guvernări cât mai reduse și a exercitării puterii mai curând prin crearea de programe și politici decât prin livrarea de servicii.⁶ Una dintre instituțiile care asigură realitatea concepției ce stă în spatele bunei guvernante este Banca Mondială, care susține dispersia puterii statale într-o serie de furnizori de servicii publice, ONG-uri și cvasi-ONG-uri, auditori ai finanțelor publice, cuplate cu ideologia drepturilor omului, a statului de drept, a pluralismului politic și cu libertatea presei.⁷ Buna guvernanta încurajează practicile care presupun dispersarea sau crearea de relații la nivel orizontal între diferiți actori și agenții spre o democratizare și sustenabilitate a formelor de

programele de dezvoltare, implementare și monitorizare, asociate fondurilor structurale. Dispersarea autorității în jos, la nivel regional, dar și lateral, către actori nestatali (organizații private, organizații neguvernamentale) a fost urmată de programe de împuternicire la nivel regional prin care se creșteau abilitățile și capabilitățile de organizare ale actorilor regionali. Deși această strategie a fost valabilă pentru vechile state membre ale UE, pentru noile state din Sud-Estul Europei, această politică a eșuat parțial, a se vedea în Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008), pp. 607-627.

⁵ Barry Hindess, "Politics as Government: Michel Foucault's Analysis of Political Reason", *Alternatives: Global, Local, Political*, 30, no., (2005), pp. 389-413.

⁶ Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 16.

⁷ Banca Mondială, *World Development Report. The state in a changing world* (New York: Oxford University Press, 1997).

luare a deciziilor. Carta Albă a guvernantei, elaborată de Comisia Europeană, de exemplu, leagă buna guvernanta de practici care sporesc deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența pentru stabilirea unei guvernări mai democratice.⁸ Aceste principii sunt transformate ulterior într-unele normative sau *benchmark*-uri pe baza cărora se pot cuantifica sau evalua performanțele unor organizații sau agenții.

Buna guvernanta a prins rapid popularitate la finele anilor 1980 în discursul despre dezvoltare al instituțiilor interguvernamentale, al agențiilor de dezvoltare, precum Banca Mondială sau OECD, și al guvernelor donatoare care presau pentru un management fiscal, eficiență administrativă drept condiții pentru o creștere și dezvoltare sustenabilă. Ulterior, conceptul de bună guvernanta a fost extins pentru a include legitimitatea derivată dintr-o guvernare mai democratică, respectarea statului de drept și implicarea organizațiilor nonguvernamentale în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare.⁹ Despre neoliberalizarea accepțiunii guvernantei voi reveni în secțiunea următoare.

O a doua accepțiune a conceptului este cea descriptivă, ce ține de „noua sociologie a guvernantei”, sau socio-politică¹⁰, ce se referă la totalitatea interacțiunilor și interdependențelor actorilor publici și privați, orientate spre rezolvarea problemelor societale sau crearea oportunităților societale; întreținerea instituțiilor ce funcționează drept contexte pentru aceste interacțiuni ale guvernării și stabilirea unor fundații normative ale tuturor acestor activități.¹¹ Această abordare încearcă să dea seama de structura ce apare ca rezultat al interacțiunilor unei serii diverse de actori, în care statul este doar unul.¹² Guvernanta este colectivă, deoarece prezintă un set de responsabilități împărțite de stat, piață și societate civilă. Unele activități ale guvernantei sunt de tipul coguvernării, altele de autoguvernare sau chiar a guvernantei ierarhice.¹³ Accentul este pus totuși pe rețelele de autoguvernare ce apar la intersecția dintre organizații și asociații constituind societatea civilă. Termeni precum „încredere”, „capital social”, „obligații informale”, „mecanisme autoreglatoare” sunt utilizați pentru a descrie spațiul în care și prin care se desfășoară guvernanta.¹⁴

De ce a avut loc trecerea la modelul guvernantei?

Așa cum am arătat mai sus, guvernanta implică dispersarea autorității guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizați la alt nivel teritorial (subnațional

⁸ Comisia Europeană, *European Governance. A White Paper* (Bruxelles: European Commission, 2001), p. 10.

⁹ Pentru o analiză a ascensiunii discursului neoliberal despre dezvoltare, ce pune accentul pe mobilizarea societății civile și a creșterii organizațiilor nonguvernamentale, considerate mai aproape de nevoile indivizilor, vezi William Fisher, "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGOs Practices", *Annual Review of Anthropology*, 26, no., (1997), pp. 439-464, și David Lewis, "Individuals, Organisations, and Public Action," în *A Radical History of Development Studies*, Uma Kothari (coord.) (London: Zero Books, 2005).

¹⁰ Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003).

¹¹ Ibid., p. 4.

¹² Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 16-17.

¹³ Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003), p. 5.

¹⁴ Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 17.

și supranațional), cât și orizontal, către actori nonstatali, agenții autonome sau cvasiautonomie, de unde și numele de guvernare multinivel. Aceasta din urmă este rezultatul unui sistem politic complex creat de integrarea europeană, unde alături de statele națiune există și instituții centrale ale Uniunii Europene (UE): Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea Europeană de Justiție, la nivel supranațional, și, totodată, se încurajează dezvoltarea unui sistem subnațional, regional. Astfel, sistemul multinivel nu apare sub o formă ierarhică, precum organizarea clasică a statelor-națiune, în care formele de organizare inferioare sunt încastrate (*nested*) în cele superioare (local-regional-național-supranațional), ci mai degrabă avem de-a face cu mai multe jurisdicții care se suprapun.¹⁵

Modelul guvernării multinivel de explicare a integrării europene a înlocuit perspectiva interguvernamentalistă din prima parte a anilor '90. Această perspectivă postulează faptul că integrarea europeană nu afectează autonomia statelor-națiune. Suveranitatea statului este preservată sau chiar întărită prin integrare. Negocierile au loc la nivelul numitorului comun între statele participante și niciun stat membru nu participă mai mult decât are nevoie. Instituțiile supranaționale nu fac decât să ajute statele membre, să le faciliteze aranjamentele, oferind informații care nu ar fi altfel disponibile ușor. Politicile respectă interesele și puterea statelor membre, iar actorii supranaționali au o influență scăzută, statele membre, prin intermediul executivului, fiind ultimul pilon în luarea deciziilor privind politicile.¹⁶

De cealaltă parte, guvernarea multinivel abordează integrarea europeană ca un spațiu în care autoritatea și politicile sunt dispersate de-a lungul unor niveluri multiple de guvernare. Controlul asupra politicilor se deplasează înspre instituțiile supranaționale. Suveranitatea statelor membre se diluează la nivelul UE, unde procesele de luare a deciziilor la nivel colectiv între statele membre sunt dublate de rolul autonom al unor instituții supranaționale precum Comisia Europeană, Parlamentul European sau Curtea Europeană de Justiție. Competențele de luare a deciziilor sunt împărțite de actori aflați la diferite niveluri, iar instituțiile supranaționale pot avea o influență independentă în cadrul politicilor și nu reprezintă neapărat interesele guvernelor naționale așa cum indică abordarea interguvernamentalistă.¹⁷

Aceste conceptualizări avansate ale guvernării ridică o serie de probleme, mai ales când vorbim despre integrarea europeană a statelor din Sud-Estul Europei. Unii autori contestă inovativitatea conceptului. Guvernarea și dirijarea (*steering*) fără implicarea directă a

¹⁵ În acest sens, au apărut mai multe lucrări care au la bază această abordare, dintre care amintim Ian Bache și Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004); Poul Kjaer, "Constitutionalizing Governing and Governance in Europe", *Comparative Sociology*, 9, no., (2010), pp. 86-119; Liesbet Hooghe și Gary Marks, "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003), pp. 233-243; Beate Kohler-Koch și Rainer Eising (coord). *The transformation of governance in the European Union* (London: Routledge, 1999a); Adrienne Héritier și Martin Rhodes (coord). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (London: Palgrave Macmillan, 2011).

¹⁶ Gary Marks, Liesbet Hooghe și Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996), p. 342.

¹⁷ Ibid., no., p. 346.

statului, pe baza unor interacțiuni intense cu agenții nonstatale, sunt prezente în Europa Occidentală încă din vremea statului bunăstării, când piața de capital sau bursa, de exemplu, funcționau pe baza unor principii de autoreglementare.¹⁸ Astfel, nu avem de-a face mai degrabă cu o trecere de la guvernare la guvernanță, ci mai degrabă cu o inovație în instrumentele și metodele de guvernare. Trecerea de la guvernanța verticală la cea orizontală nu implică și dispariția sau slăbirea formelor verticale de guvernanță – dintre care statul-națiune este forma clasică a acestui tip de guvernanță –, cele două moduri de guvernanță coexistând. Statul rămâne un actor important în procesele de coordonare, dirijare și guvernare.¹⁹

De asemenea, unele studii²⁰ consideră apariția guvernanței ca o dezvoltare firească pentru problemele complexe pe care le ridică o Europă din ce în ce mai unită și globală. Or, problemele pe care guvernanța (multinivel) dorește să le rezolve nu există *a priori*, ci sunt mai degrabă construite discursiv prin intermediul unor narrative subsumate unei raționalități politice. De exemplu, programele și politicile europene de împuternicire, mobilizare a societății civile, creșterea capacităților instituțiilor publice și organizațiilor neguvernamentale, promovarea culturii antreprenoriale, care au devenit populare în Europa de Sud-Est după căderea socialismului, au apărut ca rezultat al unei raționalități politice (neoliberale) prin care anumite probleme – sărăcia, șomajul sau democratizarea structurilor publice – s-au prezumat a fi rezolvate. În altă ordine de idei, apariția discursului și a studiilor despre guvernanță trebuie privite ca un simptom al schimbării *pattern*-urilor și proceselor de guvernare și nu ca un rezultat direct al acestora. Așadar, care este raționalitatea practicilor și discursurilor care stau în spatele creșterii studiilor despre guvernanță la nivel european sau a unor concepte precum buna guvernanță? Răspunsul pe care încercăm să-l schițăm în următoarele pagini

¹⁸ Thomas Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000), pp. 795-814.

¹⁹ O poziție oarecum diferită o regăsim la Bob Jessop, pentru care statul nu numai că rămâne actorul central în organizarea relațiilor, proceselor și *pattern*-urilor de guvernanță, dar rămâne și principalul actor care legitimează orice strategie guvernamentală. În acest sens, Jessop înaintea conceptul de metaguvernare, ce se referă la dirijarea proceselor de guvernare, „în care forme ierarhice, de piață sau de rețea, sunt combinate pentru a atinge cele mai bune rezultate posibile”, cf. Bob Jessop, "Governance, Governance Failure and Metagovernance, lucrare prezentată la International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Universita della Calabria", (2003). De asemenea, pentru o analiză extinsă a conceptului de metaguvernare la autorul englez, vezi —, "The Dynamics of Partnership and Governance Failure," în *The New Politics of Local Governance in Britain*, Gerry Stocker (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 11-32, —, "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Metagovernance," în *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Bas Arts, et al. (coord.) (New York: Springer, 2009), pp. 79-100, —, "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, 34, no. 3, (2002), pp. 252-272, —, "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance," în *Multi-Level Governance*, Ian Bache și Matthew Flinders (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 49-74.

²⁰ Ian Bache și Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), Adrienne Héritier și Martin Rhodes (coord). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (London: Palgrave Macmillan, 2011), Liesbet Hooghe și Gary Marks, "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003).

trece dincolo de truismul creșterii complexității problemelor într-o lume globală pentru a explica apariția noilor forme de guvernare la nivel european, de articularea unor tehnici neoliberales menite să ofere proiectului european de integrare legitimitatea și democratizarea spațiului de politici.

Trecerea de la guvernare la guvernare (multinivel) a avut loc în contextul semnării de către statele membre ale Uniunii Europene a Actului Unic European (1987) ce statua formalizarea pieței unice și asimila Grecia, Portugalia și Spania în Comunitatea Europeană. Totodată, un alt moment semnificativ a fost suportul guvernelor obținut de Comisia Europeană și Parlamentul European pentru reforme majore ale politicilor structurale (1988). Ca o compensație pentru consecințele anticipate ale programului pieței unice europene, guvernele au hotărât să aloce dublu din fondurile structurale pentru a asista regiunile de dezvoltare dezavantajate. Pentru a se asigura de utilizarea eficientă a acestor fonduri, acestea au acceptat propunerea Comisiei de a administra fondurile în parteneriat, la nivelul statelor membre, între reprezentanți la nivel local, regional și național și actori supranaționali.²¹

Reformele de la finele anilor '80 au deschis spațiul pentru impunerea guvernării multinivel ca model central al politicilor comunitare. Transferul de autoritate și de competențe la nivel subnațional și supranațional a însemnat transformări importante la nivelul statului național. În primul rând, se observă o de-ierarhizare a aparatului statal, în care vechi și noi capacități ale statului sunt reorganizate teritorial la nivel superior și inferior. Statul își pierde suveranitatea *de jure*, deoarece puterea de luare a deciziilor se transferă în sus spre organisme supranaționale. În al doilea rând, avem de-a face cu o de-etatizare a sistemului politic. Dispersarea autorității spre diferite scale teritoriale și în diferite domenii reduce rolul central al statelor în asumarea proiectelor politice, acesta din urmă intrând mai degrabă în relații de parteneriat cu agenții guvernamentale, supranaționale, organizații nonguvernamentale, în care statul este doar unul dintre actori.²²

Descentralizarea competențelor și creșterea numărului de decidenți fac parte din efortul integrat al Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, mai democratică și mai legitimă în reprezentarea cetățenilor și de a aduce Uniunea mai aproape de cetățeni. Într-unul dintre rapoartele Comisiei Europene pe tematica guvernării, referindu-se la Carta Albă a Guvernării (2001), se observă:

„Propunerile Cartei Albe pentru îmbunătățirea implicării actorilor noninstituționali în elaborarea politicilor și într-o anumită măsură și implementarea acestora au stat la baza reformei guvernării de a aduce Uniunea Europeană mai aproape de cetățeni. Având în vedere conștientizarea Comisiei ca fiind percepută drept prea îndepărtată de cetățeni, dar și din dorința de a implica alți actori în elaborarea de politici, Carta Albă a Comisiei propunea implicarea de jos în sus printr-un număr de procese și actori”.²³

²¹ Ian Bache și Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 3.

²² Bob Jessop, "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance," în *Multi-Level Governance*, Ian Bache și Matthew Flinders (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 64-65.

²³ Comisia Europeană, *Report from the Commission on European Governance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, p. 11.

Astfel, mai multe metode și instrumente soft de guvernare – parteneriatul public-privat, buna guvernare, metoda deschisă de coordonare – au fost introduse la sfârșitul anilor 1990 pentru a implica agenții ale societății civile, parteneri sociali, guverne, experți drept stakeholderi esențiali în elaborarea deciziilor de politici pentru a îmbunătăți guvernarea într-o Uniune Europeană în continuă expansiune. Principiul parteneriatului a fost introdus în diferite programe pentru a da voce indivizilor în elaborarea politicilor. Comisia Europeană a dorit să se bazeze pe expertiza publică și privată pentru a se asigura că politicile au legitimitate susținând formarea de rețele transnaționale în ariile cointeresate ale Uniunii Europene. Mobilizarea societății civile a devenit un pilon important pe agenda instituțiilor de guvernare după căderea regimului socialist, care trebuia reînviată, susținută, încurajată, dezvoltată prin intermediul *training*-urilor și prin creșterea capacităților. Accentul permanent pus de către instituțiile de guvernare (UE, Banca Mondială) pe mobilizarea societății civile și implicarea organizațiilor nonguvernamentale sau a diferitelor forme de reprezentare ale grupurilor are la bază rațiunea că acestea din urmă nu numai că vor fi implicate în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare, dar vor activa societatea civilă și vor crește democratizarea de jos în sus (*grass-roots*).²⁴

De altfel, aceste reforme la nivel de management din partea instituțiilor mai sus amintite au fost concretizate prin crearea de noi structuri logistice pentru a finanța actorii societății civile. Implicarea societății civile în țesutul guvernamental a devenit un indicator al bunei guvernări din partea guvernelor, întrucât primele nu numai că reprezentau interesele și nevoile oamenilor mai bine, dar puteau fi implicate în combaterea excluziunii sociale, discriminării, protejarea mediului, oferirea de ajutor umanitar etc. datorită expertizei și capacității tehnice deținute.²⁵

Ulterior, buna guvernare a fost utilizată de instituțiile interguvernamentale drept un remediu pentru reforma politicilor în domeniul reducerii sărăciei, securității individuale, democratizării și a bunei funcționări a instituțiilor socio-economice. Așa cum observa și Comisia Europeană:

„Declarația Națiunilor Unite privind obiectivele noului mileniu consideră crearea unui mediu propice dezvoltării și eliminării sărăciei ca fiind dependentă de buna guvernare în interiorul fiecărei țări, de buna guvernare la nivel internațional și de transparență în sistemul monetar, financiar și de comerț”.²⁶

Buna guvernare va fi utilizată drept criteriu de evaluare și măsurare (*benchmark*) atât pentru statele membre, cât și pentru organizațiile nonguvernamentale sau instituțiile interguvernamentale în sine pentru a îmbunătăți performanțele acestora în varii domenii, de la performanță economică la bunăstarea societală, protecția minorităților etc. Utilitatea

²⁴ Thomas Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000), pp. 795-814.

²⁵ Comisia Europeană, *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, Luxembourg, European Commission, 2000, pp. 5-6.

²⁶ ———, *Governance and Development*, Brussels, European Commission, 2003, p. 3.

conceptului constă în faptul că permite o cuantificare a performanțelor și calității sistemelor politico-administrative:

„Guvernanța desemnează abilitatea statului de a-și servi cetățenii. O asemenea perspectivă laxă ne permite să dezagregăm conceptual și alte concepte precum drepturile omului, corupția sau democrația. Guvernanța se referă la reguli, procese și comportamente, prin care interesele sunt articulate, resursele gestionate și puterea exercitată în societate. Modul în care funcțiile publice sunt îndeplinite, resursele publice gestionate și atribuțiile publice de reglementare exercitate sunt probleme de adresat în acest context. Adevărata valoare a conceptului de guvernanță este aceea că oferă o terminologie mai pragmatică decât democrația, drepturile omului etc”.²⁷

Așadar, transformările guvernanței la nivel de Uniune Europeană au avut la bază creșterea legitimității și democratizării spațiului de politici publice/sociale. Discursul guvernanței are la bază binecunoscutele critici ale statului intervenționist – tendința spre birocratizare, centralizare a puterii statale, lipsa flexibilității, îngrădirea unor libertăți individuale –, sau așteptărilor ridicate de la guverne ale căror soluții se regăsesc atât în dispersarea autorității statale la niveluri ierarhice inferioare/superioare, cât și în orizontal pentru includerea societății civile. Se legitimează și se deschide spațiul public, pentru ca cei guvernați – subiectivizați în noua raționalitate neoliberală drept parteneri, comunități sau stakeholderi – să fie implicați în proiectele guvernamentale și în luarea deciziei. Instituțiile interguvernamentale au presat pentru o democratizare a spațiului public prin accentuarea practicilor bunei guvernanțe. Buna guvernanță – pe care o regăsim în Carta (Charter) Albă a Guvernanței Europene, a numeroaselor rapoarte pe care Comisia Europeană le-a scos de-a lungul anilor 2000 – constă într-o serie practici care sporesc deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența pentru stabilirea unei guvernări mai democratice, inclusive și reprezentative la nivelul statelor membre și Uniunii Europene.²⁸ Aceste principii sunt transformate ulterior într-unele normative sau *benchmark*-uri pe baza cărora se pot cuantifica sau evalua performanțele unor organizații sau agenții. Pe de altă parte, discursul (bunei) guvernanțe a oferit instituțiilor interguvernamentale și agențiilor de dezvoltare o bază tehnică și mai puțin politică (apolitică) pentru a cere reforme politice în detrimentul discursului „reformei statului”. Guvernanța în acest sens nu se bazează pe o democratizare a spațiului public, ci pe căutarea unor forme mai eficiente și eficace de a gestiona o problemă.²⁹

Guvernanța multinivel în România și modelul sud-est-european

Dacă în decursul anilor '90, comisarul european Jacques Delors, artizanul reformelor structurale în politica regională a Uniunii Europene, vorbea despre o Europă a Regiunilor, în care problemele de interes ale Uniunii puteau fi rezolvate la niveluri subnaționale pe baza

²⁷ Ibid., p. 4.

²⁸ A se vedea și în Cris Shore, "European Governance" or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government", *European Law Journal*, 17, no. 3, (2011), pp. 287-303.

²⁹ William Walters, "Some Critical Notes on "Governance"", *Studies in Political Economy*, 73, no., (2004), p. 84.

principiilor parteneriatului și subsidiarității, impunerea acestui proiect noilor state din Sud-Estul Europei care au aderat în ultimele două valuri³⁰ nu a reușit de fapt decât să pună regionalizarea pe agenda statelor, acestea din urmă selectând mai degrabă elemente ale modelului guvernantei multinivel.

Deși condiție a aderării la Uniunea Europeană și a reformelor structurale de reducere a disparităților între regiuni în interiorul statelor, regionalizarea în România nu a reușit să împuternicească interesele regionale și societatea civilă (în sensul ei larg) la nivel regional. Aceasta nu a făcut obiectul unei susțineri politice (probabil cu excepția zonei Transilvaniei), ci a îndeplinit mai degrabă o cerință funcțională: atragerea de fonduri europene, pregătirea de programe și dezvoltarea capacităților de management.³¹ Regionalizarea a avut rolul de a gestiona programele operaționale la nivel regional ca parte a planului național de dezvoltare.

În România, politicile regionale și de dezvoltare au fost stabilite în cadrul programului PHARE finanțat de UE și Guvernul României, cu asistența tehnică a unor experți străini, concretizat în Carta Verde a Dezvoltării Regionale (1997). În cadrul programului s-a stabilit un grup de lucru pentru politici regionale cu reprezentanți din ministere-cheie și autorități regionale care au supervizat activitățile programului. Politica propusă avea trei obiective: a) pregătirea României pentru aderarea la cerințele Uniunii Europene și obținerea de fonduri structurale din partea UE; b) reducerea disparităților regionale și c) integrarea activităților sectorului public pentru a permite regiunilor să atingă un nivel superior de dezvoltare.³² Concretizarea analizei întreprinse de Carta Verde a fost adoptarea Legii 151/1998, unde s-au constituit cele opt regiuni de dezvoltare care să implementeze și să evalueze politicile de dezvoltare regională.

Chiar dacă reforma administrației a însemnat și crearea de noi instituții la nivel regional, o creștere a planificării la acest nivel și a capacității de implementare a politicilor, reforma a fost mult mai artificială și de sus în jos decât cea a administrației locale. Regiunile rezultate și a căror componență este specificată abia în Legea 315/2004 reprezintă asocieri de județe fără personalitate juridică, cu scopuri statistice și de dezvoltare regională, pentru gestionarea și implementarea fondurilor de preaderare și postaderare. Regiunile, de asemenea, nu au putere fiscală sau/și politică, fiind orientate mai degrabă spre sarcini. Conform legii de mai sus, macroregiunile sunt coordonate de către Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR). Acestea din urmă nu sunt entități legale și nu fac decât să coordoneze programele regionale

³⁰ 10 state au intrat în UE în 2004: Republica Cehă, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria; și două în 2007: România și Bulgaria. Croația a aderat ulterior în 2014, fără a face parte din cele două valuri.

³¹ Vezi Ana Maria Dobre, "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010), pp. 181-194, Dragoș Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), pp. 647-669, Daniela Constantin, "An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Development Policy," în *Regional Development Reconsidered*, Giündiiz Atalik și Manfred M. Fischer (coord.) (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2002), pp. 197-209 și Veronica Mitroi, "Politica de dezvoltare regională între necesitate și proiect," în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir și Laura Stoica (coord.) (Iași: Polirom, 2006), pp. 105-122.

³² Guvernul României și Comisia Europeană, "Carta Verde a Dezvoltării Regionale," (București: Guvernul României, 1997).

derulate de către Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR). ADR-urile sunt agenții nonprofit, nonguvernamentale, care implementează și monitorizează dezvoltarea politicilor la nivel regional. Spre deosebire de unitățile administrative locale care își aleg propria conducere la nivel local și județean, structurile înființate la nivel regional sunt nonelective și deci neavând o legitimitate democratică.

Finanțarea politicilor regionale este rezultatul unui fond special – Fondul de Dezvoltare Regională (FDR), bazat pe contribuții financiare din partea Guvernului României, a județelor, entităților private, bănci, investitori străini, Uniunea Europeană. Politicile de dezvoltare regională au fost coordonate de Ministerul Integrării Europene (transformat între timp în Ministerul Afacerilor Europene și din 2007 în Ministerul Dezvoltării Regionale) și Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională (format din președinți și vicepreședinți ai CDR-urilor plus reprezentanți ai guvernului central)³³, subordonat Guvernului României. Rolul Consiliului este să supravegheze politicile naționale pentru dezvoltarea regională, să decidă prioritățile fondului de dezvoltare regională, să monitorizeze și să finanțeze proiectele propuse de ADR-uri – unitățile executorii ale politicilor regionale.

Interesant în perioada de preaderare a României la UE este faptul că, deși Comisia Europeană a presat pentru dispersarea puterii și distribuția autorității la nivel subnațional drept cerință de aderare și prin intermediul fondurilor de creștere a capacității administrative³⁴ și a abilităților actorilor aflați la nivel local/regional, tot aceasta a forțat ulterior pentru (re)naționalizarea și (re)centralizarea politicilor regionale, acestea din urmă fiind elaborate la nivelul ministerelor care aveau ulterior influență asupra entităților deconcentrate.³⁵ În seria de rapoarte emise de Comisia Europeană privind accesul României, se observa slaba capacitate a structurilor de la nivel regional în a elabora politici.³⁶ Slaba capacitate de a elabora politici de jos în sus și lipsa unei societăți civile active la nivel regional, care să politizeze transformările economice în cerințe politice, precum și o slabă absorbție a fondurilor de preaderare au condus practic la o recentralizare a procesului.³⁷ Astfel că și în prezent politica generală și finanțarea continuă să fie centralizate prin intermediul CNDR și FDR.

Reforma administrației publice locale a fost mult mai consistentă decât cea la nivel regional. Primul guvern de centru-dreapta din perioada postdecembristă a ratificat Carta Europeană a Autoguvernării (*European Charter of Local Self-Government*), semnată la nivelul

³³ Dragoș Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), p. 652.

³⁴ 30% din fondurile PHARE au fost destinate către creșterea capacității instituționale, vezi Ana Maria Dobre, "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010), p. 62.

³⁵ Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008), pp. 607-627.

³⁶ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, *Regular Report on Romania's Progress Toward Accession*, Bruxelles, European Commission, 2002, pp. 1-155, ———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Bruxelles, European Commission, 2003, pp. 1-133 și ———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Bruxelles, European Commission, 2004c, pp. 1-163.

³⁷ Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008)pp. 607-627.

Consiliului Europei în 1985 și intrată în vigoare în 1988³⁸ și transformată în România în Legea 199/1997. Respectivul instrument juridic al Consiliului Europei avea la bază principiile autogovernării și descentralizării, autonomiei financiare a guvernelor locale, autonomiei locale, servicii publice deconcentrate, eligibilitatea autorităților locale și participarea cetățenilor la elaborarea politicilor sau a strategiilor de dezvoltare.

Dispersarea responsabilității a fost întărită de Legea descentralizării 195/2006, ce delimitează competențele centrale, județene și locale pe baza capacității administrative. Autoritățile centrale sunt responsabile să le consulte pe cele locale în adoptarea unor decizii și nici nu pot responsabiliza autoritățile locale fără o redistribuire financiară. Descentralizarea a urmat mai mulți pași în ultimele două decade și a avut mai degrabă rezultate ambigue. Dacă putem vorbi despre o creștere a ponderii bugetelor locale la peste 25% din bugetul general consolidat și la aproximativ jumătate din cheltuielile de capital, utilizate pentru proiecte mici de infrastructură locală, descentralizarea a accentuat decalajele de dezvoltare între unitățile administrativ-teritoriale ale României³⁹, fenomen cauzat de modul de constituire a bugetelor locale, prin faptul că 80% din acestea au la bază cotele defalcate ale TVA și impozitul pe venit, concentrând astfel resursele în marile aglomerări urbane.⁴⁰

Descentralizarea nu trebuie confundată totuși cu deconcentrarea. Dacă prima desemnează transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, deconcentrarea reprezintă redistribuirea de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale către structurile proprii de specialitate din teritoriu.

Concluzii

Transformările la nivelul guvernancei din a doua jumătate a anilor '80 fac parte din efortul integrat al Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, mai democratică și mai legitimă în reprezentarea cetățenilor și de a aduce Uniunea mai aproape de cetățeni. Carta Albă a Guvernancei (2001) și Carta Albă a Guvernării multinivel (2009)⁴¹ sunt un exemplu în acest sens. Guvernanța implică dispersarea autorității guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizați la alt nivel teritorial (subnațional și supranațional), cât și orizontal, către actori nonstatali, agenții autonome sau cvasiautonomie. În acest sens, mai multe metode și instrumente soft de guvernare – parteneriatul public-privat, buna guvernare, metoda deschisă de coordonare – au fost introduse la sfârșitul anilor 1990 pentru a implica agenții ale societății civile, parteneri sociali, guverne, experți drept stakeholderi esențiali în elaborarea

³⁸ Consiliul Europei, "European Charter of Local Self-Government," (Strasbourg: Council of Europe, 1985).

³⁹ Stănescu, Iulian, "Procesul de regionalizare-descentralizare, o analiză pe trei dimensiuni", *Calitatea Vieții* XXV, no. 2 (2014), pp. 161-92.

⁴⁰ Ibid., p. 188. Decalajele sunt adâncite și din cauza faptului că nivelul alocărilor bugetare pe locuitor din bugetele locale corelează puternic cu valoarea PIB/locuitor, ce contrastează astfel unitățile administrativ-teritoriale ale marilor aglomerări urbane cu cele din zonele rurale cu probleme demografice și puternic subdezvoltate (vezi Stănescu, Iulian, *op.cit.*)

⁴¹ Comitetul Regiunilor, *The Committee of the Regions' White Paper of Governance*, Bruxelles, Committee of the Regions, 2009, pp. 1-35.

deciziilor de politici pentru a îmbunătăți guvernanta într-o Uniune Europeană în continuă expansiune.

Mobilizarea societății civile a devenit un pilon important pe agenda instituțiilor de guvernare după căderea regimului socialist, care trebuia reînviată, susținută, încurajată, dezvoltată prin intermediul *training*-urilor și creșterii capacităților. Accentul permanent pus de către instituțiile de guvernare (UE, Banca Mondială) pe mobilizarea societății civile și implicarea organizațiilor nonguvernamentale sau a diferitelor forme de reprezentare ale grupurilor are la bază rațiunea că acestea din urmă nu numai că vor fi implicate în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare, dar vor activa societatea civilă și vor crește democratizarea de jos în sus (*grass-roots*).

Guvernanta multinivel a luat forme diferite însă în fostele țări socialiste. Integrarea europeană a țărilor din Sud-Estul Europei a însemnat adoptarea *acquis*-ul comunitar, un corpus numeros de legi pe care fostele state din blocul sovietic trebuiau să le implementeze în propriul sistem legislativ național pentru a fi acceptate în cadrul Uniunii Europene. Procesul complex de integrare europeană a însemnat drenarea multor resurse din partea Uniunii Europene și a viitoarelor state membre, astfel că pentru unele domenii din cadrul *acquis*-ului Comisia Europeană a cerut explicit implicarea organizațiilor nonguvernamentale, prin delegarea de sarcini și angrenarea de resurse pentru a asigura eficacitatea și legitimitatea procesului. Participarea activă a stakeholderilor de la nivelul administrației publice locale și a actorilor nonstatali trebuia să meargă în paralel cu o descentralizare a puterii politice. În schimb, așa cum arată Börzel⁴², lipsa personalului calificat și a expertizei la nivel subnațional a creat relații asimetrice, în care statele în curs de aderare au participat pasiv în elaborarea politicilor, primind de multe ori *template*-uri de politici de sus în jos. Creșterea capacităților de guvernanta a favorizat mai degrabă guvernele centrale decât actorii privați, deoarece primele trebuiau să implementeze un număr mare de legi europene într-un timp foarte scurt. Totodată, Comisia Europeană a finanțat programe de creștere a capacităților guvernelor centrale pentru a crește capacitatea de absorbție a statelor, întărind autonomia și resursele guvernului central în elaborarea de politici de tip ierarhic.⁴³

România a adoptat selectiv elementele guvernantei multinivel. Reforma administrației publice a întărit mai degrabă autoritățile locale, care se bucură de competențe mai largi decât instituțiile aflate la nivel regional, care nu sunt electivă și deci au o legitimitate democratică scăzută, nu au personalitate juridică sau fiscală și sunt dependente de sursele de finanțare ale CNDR. Regionalizarea în România a fost mai degrabă o reformă de sus în jos a guvernelor României, cu sprijinul Comisiei Europene și al experților străini. Regiunile create îndeplinesc mai degrabă cerințe funcționale – atragerea de fonduri pre și postaderare, implementarea programelor de dezvoltare regională și creșterea capacităților de management. Interesant că, deși Comisia Europeană a susținut de-a lungul anilor⁹⁰ dispersarea responsabilităților către actorii subnaționali, aceasta a presat, odată cu încheierea procesului

⁴² Tanja Börzel, "Drawing Closer to Europe New Modes of Governance and Accession," în *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, Adrienne Héritier și Martin Rhodes (coord.) (London: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 75-103.

⁴³ Ibid., p. 90.

de preaderare, la renaționalizarea și recentralizarea politicilor regionale prin creșterea capacității ministerelor de absorbție la nivel central. Lipsa unei susțineri politice la nivel regional și inexistența unei societăți civile care să transforme schimbările economice în cerințe politice, precum și slaba capacitate de absorbție a instituțiilor regionale au contribuit la cele două procese. Trebuie menționat, totodată, că o creștere a importanței actorilor la nivel regional ar însemna ca autoritățile locale să piardă o parte din resursele care le revin acestora în urma descentralizării. Nu trebuie uitat că, pe lângă taxele locale sau împrumuturi, o sursă importantă a autorităților locale sunt transferurile de la guvernul central.

Această lucrare este elaborată și publicată sub auspiciile Institutului de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, ca parte din proiectul cofinanțat de Uniunea Europeană prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, în cadrul proiectului Pluri și interdisciplinaritate în programe doctorale și postdoctorale, Cod Proiect POSDRU/159/1.5/S/141086.