CZU: 347.471:342.25:352(478)

ABORDĂRI TEORETICE A CONTRIBUȚIEI SOCIETĂȚII CIVILE LA CONSOLIDAREA AUTONOMIEI LOCALE

THEORETICAL APPROACHES OF THE CONTRIBUTION OF CIVIL SOCIETY TO THE CONSOLIDATION OF LOCAL AUTONOMY

MUNTEAN Silvia
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0004-9139-3707
E-mail: silvia.muntean.ion@gmail.com
silvia.muntean@midr.gov.md

Rezumat: *Prin prezentul articol se analizează rolul important al societății civile în consolidarea autonomiei locale, evidențiind diverse abordări teoretice. Societatea civilă contribuie la dezvoltarea autonomiei locale prin promovarea participării cetățenilor, influențarea deciziilor publice și monitorizarea autorităților publice locale. În teorie, aceasta acționează ca un mecanism de echilibru între puterea centrală și cea locală, facilitând transparența și responsabilitatea administrației publice și guvernanței. Abordările discutate pot include teorii despre democrația participativă, guvernanța locală și dezvoltarea comunitară, subliniind importanța implicării active a cetățenilor și organizațiilor non-guvernamentale în procesul decizional la nivel local.*

Cuvinte-cheie*: societate civilă, autonomie locală, autorități publice locale, comunitate locală, participare, cetățeni.*

Abstract: *This article analyses the important role of civil society in strengthening local autonomy, highlighting various theoretical approaches. Civil society contributes to the development of local autonomy by promoting citizen participation, influencing public decisions and monitoring local public authorities. In theory, it acts as a balancing mechanism between central and local power, facilitating transparency and accountability of public administration and governance. Approaches discussed may include theories of participatory democracy, local governance and community development, emphasizing the importance of active involvement of citizens and non-governmental organizations in local decision-making.*

Keywords: *civil society, local autonomy, local public authorities, local community, participation, citizens.*

Există diferite definiții ale conceptului de „societate civilă”. În limbajul uzual, sensul atribuit este adesea unul reducționist, mulți oameni înțelegând prin „societate civilă” organizațiile nonguvernamentale.

Totuși, în sensul cadrului normativ [1], organizație necomercială este persoana juridică al cărei scop principal este altul decât obținerea de venit. În sensul prezentei legi, organizații necomerciale sunt: asociația obștească, fundația și instituția privată. Prin urmare, Legea cu privire la organizațiile necomerciale este incidentă organizațiilor care sunt înregistrate și nu se aplică organizațiilor care nu sunt înregistrate, partidelor politice, sindicatelor, patronatelor, cultelor religioase și părților componente, precum și altor persoane juridice de drept public sau privat al căror md de constituie și funcționare este reglementat de alte legi speciale. Respectiv, legislația Republicii Moldova instituționalizează conceptul de „societate civilă” într-un sistem de structuri,

prin care se relaționează drepturi și roluri cetățenilor și raporturi juridico-sociale, în vederea participării acestora la viața publică.

Însă dincolo de aspectul juridico-instituțional și pluralitatea semantică a noțiunii, în prim-plan societatea civilă este formată din cetățeni, care, asociați sub diverse forme, participă plenar la viața publică, influențează și dictează politicile publice, apără și promovează interesele populației, la nivelul comunității locale sau național.

Membrul onorific al Academiei Oamenilor de Știință din România, Sergiu Tămaș afirma că „Formarea societății civile este rezultatul unei mișcări spontane și creatoare a cetățenilor care instituie în mod benevol diverse forme de asociere politică, economică, culturală. În cadrul societății civile, cetățenii intră într-o țesătură de raporturi sociale, participând benevol la activitatea unei multiplicități de asociații, organizații, cluburi, în vederea promovării unei diversități de obiective și interese. Organizațiile societății civile sunt, într-un anumit sens, autonome, în raport cu statul, reprezentând o multitudine de centre de putere, un sistem al puterilor non-statale. (...) Datorită specificului său, societatea civilă întărește legitimitatea democrației, multiplică mijloacele de expresie a intereselor, întărește conștiința și încrederea cetățenilor în puterea lor, permite recrutarea și formarea de noi lideri. (…) Persoanele active în cadrul societății civile, în calitate de patroni, muncitori din sindicate, specialiști, artiști grupați în asociații profesionale etc., pot fi regăsite ca agenți ai societății politice, îndeplinind funcții politice. Alte persoane rămân, însă, doar agenți ai societății civile” [2].

Indiscutabil debutul unei democrații veritabile și funcționale îl constituie instituțiile și mecanismele democratice, iar, societatea civilă în acest context, acționează ca un *focal point* pentru societățile democratice. Respectiv, nu putem vorbi despre democrație în statele în care instituțiile societății civile nu există.

Studierea lucrării „Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova” a profesorului Universității de Stat „B. P. Hașdeu din Cahul”, Sergiu Cornea, conturează ipoteza că, „În societate, la diferite niveluri, există colectivități teritoriale publice – părți componente ale întregului, adică a poporului. Fiecare din aceste colectivități teritoriale realizează, în corespundere cu principiile autonomiei locale, propria putere publică care este exercitată nemijlocit de către populație sau de către autoritățile sale reprezentative. Funcțiile puterii publice se realizează la acele niveluri, unde pentru realizarea lor eficientă există posibilități și condiții adecvate. Diversitatea și ierarhia colectivităților teritoriale publice au drept consecință faptul că, în unul și același teritoriu, pot coexista mai multe autorități ale diverselor puteri publice. Compatibilitatea activității diferitelor puteri publice se rezolvă prin delimitarea clară a competențelor și responsabilităților respectivelor autorități ale puterii publice. Obiectivele puterii publice locale privind ordonarea relațiilor publice determină dimensiunea funcțională a autorităților publice reprezentative. Activitatea respectivă trebuie să fie îndreptată în mod exclusiv la realizarea intereselor colectivității privind dezvoltarea politică, economică, socială, spirituală” [3].

Perioada de tranziție a Republicii Moldova a fost însoțită de inerția și/sau subdezvoltarea societății civile. În tot acest timp, se depune un efort considerabil de consolidare a capacității administrative. Profesorul Angela Popovici, în articolul „Descentralizarea și consolidarea capacității administrative a administrației publice locale” evidențiază o triplă provocare. „În primul rând, Guvernul trebuie să fie în măsură să dovedească randamentul mijloacelor investite. În al doilea rând, efectele deciziilor politice trebuie să fie măsurate. În al treilea rând, ar trebui îmbunătățită integrarea diferitelor niveluri de decizie. Consolidarea capacității administrative este posibilă cu

condiția ca autoritățile de diferite niveluri să colaboreze. Dezbaterea cu privire la dublările la diferite niveluri de autoritate este încă valabilă" [4].

În acest exercițiu de reformare a administrației publice din Republica Moldova, Guvernul a aprobat în anul 2023 Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, care reprezintă un document de politici publice unitar, coerent și cuprinzător, care descrie viziunea, scopul, obiectivele, acțiunile și resursele necesare procesului de transformare/perfecționare a administrației publice din Republica Moldova la nivel central și local pentru anii 2023-2030, în vederea aderării la Uniunea Europeană spre sfârșitul acestei perioade [5]. Potrivit documentului de politici publice citat, se înregistrează „tendințe contradictorii ale rezultatelor reformelor din domeniul administrației publice: anumite progrese după semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, dar insuficiente și neconsolidate. Dacă la „Calitatea reglementării" Republica Moldova se situează pe o poziție acceptabilă atât în comparație cu Ucraina și Georgia, cât și cu țările candidate din Balcanii de Vest, situația este mult mai îngrijorătoare în ceea ce privește „Eficacitatea administrației", unde decalajele față de țările menționate sunt mari. Printre explicații ar putea fi lipsa de consecvență în implementarea reformelor, instabilitatea politică și stagnarea din perioada 2019-2021.

Totodată, Raportul de evaluare ex-post a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 [6] evidențiază progresele făcute în perioada menționată în acest domeniu:

1) au fost reglementate anumite elemente importante ale sistemului de planificare strategică a politicilor publice;

2) a crescut utilizarea sistemelor TIC (tehnologia informației și comunicațiilor) de către administrația publică, îmbunătăţindu-se astfel eficiența și crescând accesul cetățenilor la servicii publice administrative mai bune;

3) s-a îmbunătățit mediul de afaceri pentru sectorul privat;

4) s-au standardizat și s-au simplificat procedurile administrative utilizate de către instituțiile și autoritățile publice în raport cu cetățenii și companiile;

5) s-a definit cadrul procedural la nivelul instituțiilor administrației centrale de planificare bugetară corelat cu documentele de politici publice aprobate;

6) a fost creat cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar;

7) a crescut transparența și eficiența procedurilor de achiziții publice.

La nivelul administrației publice locale, Raportul de evaluare finală (ex-post) a Strategiei naționale de descentralizare 2012-2018 [7] subliniază următoarele:

1) progrese realizate în domeniul descentralizării financiare (noul sistem de transferuri către administrația publică locală proiectat și implementat în perioada 2012-2014 și aplicat integral din 2015);

2) progrese semnificative în înregistrarea și cadastrarea proprietății private, a delimitării proprietății publice a autorităților publice locale;

3) creșterea transparenței și a accesului la servicii publice locale prin digitalizare;

4) simplificarea, standardizarea procedurilor administrative și îmbunătățirea controlului ex-ante al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat;

5) unele progrese în clarificarea modului de alocare a responsabilităților.

Cu toate acestea, ambele rapoarte, precum și alte studii și analize evidențiază existența în continuare a unor probleme semnificative ce trebuie rezolvate, nevoia stringentă de continuare și consolidare a administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, mai ales în noul

context de stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană. Principala provocare cu care se confruntă administrația publică în Republica Moldova este capacitatea administrativă limitată, generată de atractivitatea redusă, de sistemul de salarizare fragmentat și incoerent, de limitările sistemului de recrutare, promovare, evaluare a funcției publice, de influența politică nelegitimă, care a împiedicat procesul de profesionalizare.

În Articolul său, doctoranda Academiei de Administrare Publică, Anastasia Ștefanița [8], abordează că, „Autonomia locală este, fără îndoială, un principiu absolut necesar în procesul de bună guvernare a oricărui stat, deci și a Republicii Moldova. Fiind și o valoare transversală, autonomia locală constituie baza pentru o societate democrată, în care sunt respectate drepturile omului, iar comunitatea locală ocupă nu rol central în procesul de dezvoltare".

Actualitatea și oportunitatea temei de cercetare este determinată de evoluția vieții comunitare, care în ultimii ani a cunoscut schimbări și adaptări la noi condiții normative, economice, sociale, politice, de mediu și tehnologice.

Totuși, printre studiile care fac referință la valoarea problemei date și oferă perspective valoroase asupra modului în care societatea civilă poate influența și sprijini dezvoltarea autonomiei locale remarcăm lucrările următorilor cercetători: Robert D. Putnam, Michael Edwards, Jean L. Cohen și Andrew Arato, David Lewis și Nazneen Kanji, Lelmut K. Anheier, John Keane, Amartya Sen, Elinor Ostrom, Peter Evans, Adrian-Paul Iliescu, Gabriel Bădescu, Alina Mungiu-Pippidi, Vladimir Gel'man, Elena Chebankova, Boris Makarenko, Andrei Alexandru Căpușan, Nikolai Petrov și alții.

Astfel, Robert D. Putnam este cunoscut pentru lucrările sale despre capitalul social și rolul societății civile în dezvoltarea comunităților locale. Cartea sa, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, explorează cum participarea civică influențează dezvoltarea locală.

Michael Edwards a scris extensiv despre societatea civilă și dezvoltarea comunitară. Lucrarea sa, *Civil Society*, oferă o analiză profundă a modului în care organizațiile societății civile contribuie la dezvoltarea locală și la autonomia comunităților.

Jean L. Cohen și Andrew Arato, în cartea lor, *Civil Society and Political Theory*, discută despre rolul societății civile în democrație și dezvoltarea autonomiei locale.

David Lewis și Nazneen Kanji, în lucrarea lor, *Non-Governmental Organizations and Development*, explorează impactul organizațiilor non-guvernamentale asupra dezvoltării locale și autonomiei comunităților.

Helmut K. Anheier, în lucrarea sa *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*, Anheier explorează rolul organizațiilor nonprofit și al societății civile în dezvoltarea comunităților locale și în promovarea autonomiei.

John Keane, în cartea sa *Civil Society: Old Images, New Visions* oferă o analiză istorică și contemporană a conceptului de societate civilă și impactul acesteia asupra dezvoltării locale.

Deși este cunoscut mai ales pentru lucrările sale în economie și dezvoltare, Amartya Sen a scris și despre importanța participării civice și a societății civile în dezvoltarea comunităților. Cartea sa *Development as Freedom* abordează subiectul despre cum participarea activă a societății civile poate contribui la dezvoltarea autonomiei locale.

Elinor Ostrom, în lucrările sale despre guvernarea comunală și resursele comune, a subliniat importanța implicării comunității și a societății civile în gestionarea resurselor locale și în promovarea autonomiei.

Peter Evans, în cartea sa *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation,* discută despre cum statul și societatea civilă pot colabora pentru a promova dezvoltarea economică și autonomia locală.

Adrian-Paul Iliescu a scris despre democrație și societatea civilă în România, subliniind importanța participării civice în dezvoltarea autonomiei locale.

Gabriel Bădescu, este cunoscut pentru cercetările sale în domeniul capitalului social și al participării civice, explorând cum aceste elemente contribuie la dezvoltarea comunităților locale.

Alina Mungiu-Pippidi a publicat numeroase lucrări despre corupție și societatea civilă în România, analizând impactul acestora asupra dezvoltării locale și autonomiei.

Vladimir Gel'man a scris despre guvernarea locală și rolul societății civile în Rusia, analizând cum participarea civică poate influența autonomia locală.

Elena Chebankova a publicat lucrări despre societatea civilă și democrația în Rusia, explorând relația dintre organizațiile societății civile și autoritățile locale.

Boris Makarenko a cercetat rolul organizațiilor non-guvernamentale în Rusia și impactul acestora asupra dezvoltării locale și autonomiei.

Andrei Alexandru Căpușan a abordat relațiile diplomatice și istorice dintre România și Rusia, subliniind influența acestora asupra autonomiei locale [9].

Nikolai Petrov, expert în politică regională și autonomie locală a Rusiei, a publicat numeroase studii despre rolul societății civile în dezvoltarea regională.

Pentru Republica Moldova, fenomenul a început să fie analizat de către cercetători în special în ultimele două decenii, odată cu desprinderea țării noastre de la imperiul sovietic. Există însă studii și lucrări în care a fost abordat nemijlocit rolul instituțiilor societății civile în dezvoltarea comunității locale și a autonomiei locale, aceasta datorându-se contextului istoric în care statul-partid a avut un control total asupra societății, iar cetățeanul a fost limitat în realizarea acțiunilor individuale la nivel local. Inițial, la începutul anului 1990, reformele democratice adoptate nu prevedeau anumite mecanisme orientate spre dezvoltarea instituțiilor societății civile, așa cum acestea necesitau timp, resurse și schimbări în mentalitate.

Pornind de la acest fapt, constatăm că subiectul investigat cu privire la rolul societății civile în dezvoltarea autonomiei locale a fost analizat și de către experți/specialiști naționali, rezultatele cercetării fiind valorificate prin adoptarea cadrului normativ precum și pentru mobilizarea cetățenilor pentru a se implica la anumite evenimente care să contribuie la dezvoltarea locală.

Victor Juc, directorul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, a publicat numeroase lucrări despre democrație, autonomie locală și rolul societății civile în Moldova.

Valeriu Vasilică, expert în științe politice și jurnalist, a scris despre importanța participării civice și a societății civile în procesul de democratizare și dezvoltare locală.

Oazu Nantoi, politolog și analist politic, a abordat în lucrările sale aspecte legate de autonomia locală și implicarea societății civile în procesele politice și sociale din Moldova.

Arcadie Barbăroșie, director executiv al Institutului de Politici Publice, a publicat numeroase studii despre democrație, guvernare locală și implicarea societății civile în procesele politice.

Igor Boțan, analist politic și director al Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT), a scris despre rolul societății civile în consolidarea democrației și dezvoltarea autonomiei locale.

Lilia Carasciuc, director executiv al Transparency International Moldova, a cercetat impactul transparenței și al participării civice asupra guvernării locale și autonomiei.

Petru Negură, sociolog și cercetător la Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, a abordat în lucrările sale aspecte legate de societatea civilă și dezvoltarea locală.

Concluzionând, în contextul asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale și a valorifica rolul societății civile în dezvoltarea autonomiei locale, inclusiv prin prisma principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 este necesară o analiză detaliată a situației curente.

Abordările teoretice arată că o societate civilă activă contribuie la dezvoltarea unui cadru democratic solid, care sprijină autonomia și capacitatea autorităților locale de a răspunde eficient nevoilor comunității. În esență, implicarea activă a societății civile este crucială pentru un echilibru durabil între puterea locală și cea centrală, consolidând astfel democrația la nivel local.

Din cercetarea efectuată, deducem că subiectului i-au fost dedicate mai puține studii și lucrări, dar acesta este unul de anvergură din perspectiva științelor politice și administrative, acest fapt datorându-se și contextului istoric în care statul a avut un control total asupra societății, iar cetățeanul a fost limitat în realizarea acțiunilor. Republica Moldova a ales calea democratică de dezvoltare și de asociere cu statele Uniunii Europene în vederea edificării statului de drept și a creșterii bunăstării populației.

Prin urmare este necesar ca autoritățile, comunitatea de experți și reprezentanții societății civile din Moldova să își asume prin consens importanța conceptuală a „societății civile” și interdependența acesteia cu „autonomia locală”, influențând-o în mod direct.

Nu în ultimul rând, conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme cu experiența țărilor europene, corespund aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană, integrarea europeană urmând a fi asigurată inclusiv prin realizarea obiectivelor generale ale strategiilor naționale privind creșterea economică, securitatea demografică, descentralizarea administrativă, asigurarea echității și incluziunii sociale, instituționalizarea și promovarea dialogului între autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale, societatea civilă, mediul academic și cel științific, partenerii de dezvoltare, într-o manieră participativă și consensuală.

Bibliografie:

1. Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 193, art. 370.
2. Tămaș Sergiu. *Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică*. București, Editura Academiei Române, 1993.
3. Cornea Sergiu. *Puterea locală în sistemul puterii publice din Republica Moldova*. Cahul, Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației, Vol. VIII, Partea 1 (pp. 11-26), 2021.
4. Popovici Angela. *Descentralizarea și consolidarea capacității administrative a administrației publice locale*. Chișinău, Conferința Teoria și practica administrării publice (pp. 28-32), 2017.
5. Hotărârea Guvernului nr. 126/2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 130-133, art. 285.
6. Hotărârea Guvernului nr. 911/2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264, art. 1033.

7. Legea nr. 68/2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 143-148, art. 465.
8. Ștefanița Anastasia. *Conținuturi prospective ale autonomiei locale în Republica Moldova*. Chișinău, Materiale ale Conferinței științifice internaționale, ediția a VI-a, (pp. 160-164), 2020.
9. Căpușan Andrei Alexandru. *Istoria relațiilor diplomatice între România și Rusia. Istoria Modernă Românească*, disponibil la: https://historia.ro/sectiune/general/istoria-relatiilor-diplomatice-intre-romania-si-569080.html.
10. Carolina Budurina. Disponibil: http://www.cnaa.md/files/theses/2019/54326/carolina_budurina_abstract.pdf.