

**Societatea „Casa Națională Ucraineană din Cernăuți”**

**EXPERIENȚA UCRAINEANĂ ȘI EUROPEANĂ  
PRIVIND LUAREA ÎN CONSIDERAȚIE  
A NECESITĂȚILOR COMUNITĂȚILOR NAȚIONALE  
ÎN PROCESUL ELABORĂRII MODELULUI  
UNITĂȚII TERITORIAL-ADMINISTRATIVE  
LA NIVEL DE BAZĂ**

**Cernăuți,  
2007**

**Colectivul de autori:** Volodymyr Staryk, conducătorul proiectului  
Taras Halavka, consultantul proiectului  
Andrii Saciko, expertul proiectului

**Traducere în limba română:** Tudor Andrieș

**Machetare computerizată și ilustrații:** Ihor Pavceak

Specialiștii proiectului

„Elaborarea modelului unității teritorial-administrative la nivel de bază (comunitate) pe exemplul localităților cu componență mixtă a populației din raioanele Hliboca și Herța ale regiunii Cernăuți”

exprimă recunoștință sinceră șefilor administrațiilor raionale de stat Hliboca și Herța, președinților și funcționarilor consiliilor satești Molodia, Lucovița, Volcineții Vechi și Bahrinești din raionul Hliboca și Consiliului sătesc Godinești din raionul Herța pentru ajutorul constructiv și participarea la dezbaterile publice asupra modelului de colaborare a comunităților cu componență mixtă a populației

Realizarea acestui proiect ar fi fost imposibilă fără sprijinul multilateral al conducerii și lucrătorilor Direcției pentru politica internă a Administrației Regionale de Stat Cernăuți.

Sincere mulțumiri colectivului Muzeului regional de artă din Cernăuți pentru exponate și consultațiile științifice acordate.

Ediția a fost sprijinită de Fondul Eurasia pe contul mijloacelor repartizate de Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Opiniile exprimate aici nu coincid neapărat cu opiniile Fondului Eurasia sau ale Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

### **Din partea poporului american**

Aceste informații și elaborări pot fi multiplicare, reeditate și difuzate liber pe întreg teritoriul Ucrainei prin orice mijloace, dacă ele sunt gratuite pentru consumatorul final și dacă în cazul multiplicării, reeditării și difuzării lor se face în mod obligator referire la autorul și subiectul de drept patrimonial asupra acestor informații și elaborări.

Pentru copertă au fost folosite exponate din colecția Muzeului regional de artă din Cernăuți:

1. Cămașă de femeie din satul românesc Bukivka, raionul Herța (mijlocul sec. XX);
2. Cămașă de femeie din satul ucrainean Vijenka, raionul Vijnîța (a doua jumătate a sec. XX);
3. Cămașă de femeie din satul românesc Dimca, raionul Hliboca (sfârșitul sec. XIX – începutul sec. XX);
4. Cămașă de femeie din satul ucrainean Mihalcea, raionul Storojineț (începutul sec. XX);
5. Cheptar din satul ucrainean Milieve, raionul Vijnîța (mijlocul sec. XX);
6. Cheptar din satul românesc Voloca, raionul Hliboca (mijlocul sec. XX).

## CUPRINS

<b>LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ UCRAINEANĂ ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI DREPTURILOR MINORITĂȚILOR NAȚIONALE.....</b>	<b>5</b>
<b>REALIZAREA DREPTURILOR MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN REGIUNEA CERNĂUȚI ..... ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.</b>	
<b>COMPARAREA PARAMETRILOR ANCHETELOR MONITORIZĂRII COMUNE UCRAINEANO- ROMÂNEȘTI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ASIGURAREA DREPTURILOR MINORITĂȚILOR ETNICE ÎN ANUL 2006.....</b>	<b>8</b>
<b>COLABORAREA COMUNITĂȚILOR TERITORIALE DIN BUCOVINA CU COMPONENTĂ MIXTĂ A POPULAȚIEI.....</b>	<b>10</b>
<b>COLABORAREA COMUNITĂȚILOR TERITORIALE DIN BUCOVINA CU COMPONENTĂ MIXTĂ A POPULAȚIEI.....</b>	<b>11</b>
<b>MODELUL UNITĂȚII TERITORIAL-ADMINISTRATIVE LA NIVEL DE BAZĂ PENTRU REGIUNILE CU COMPONENTĂ MIXTĂ A POPULAȚIEI .....</b>	<b>14</b>
1. ANALIZA MODELULUI EXISTENT DE FORMARE A UNITĂȚII TERITORIAL-ADMINISTRATIVE LA NIVEL DE BAZĂ..	14
2. MODELE DE COLABORARE ÎNTRE COMUNITĂȚILE TERITORIALE VECINE CU COMPONENTĂ MIXTĂ A POPULAȚIEI, CARE AR PUTEA FI IMPLEMENTATE ÎN PROCESUL REFORMEI TERITORIAL-ADMINISTRATIVE .....	19
3. MODELUL COOPERĂRII COMUNITĂȚILOR VECINE PE EXEMPLUL BUCĂUȚILOR VECHI ȘI NOI .....	22
<b>RECOMANDARILE DE LA HAGA PRIVIND DREPTUL LA EDUCATIE AL MINORITATILOR NATIONALE .....</b>	<b>26</b>
INTRODUCERE .....	29
NOTA EXPLICATIVA LA RECOMANDARILE DE LA HAGA PRIVIND DREPTUL LA EDUCATIE AL MINORITATILOR NATIONALE .....	31
OBSERVATII FINALE.....	36
<b>REFORMA TERITORIAL-ADMINISTRATIVĂ – EXPERIENȚA EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST .37</b>	
1. RELAȚIILE ÎNTRE REPREZENTANȚELE LOCALE ALE PUTERII EXECUTIVE ȘI ORGANELE DE AUTOADMINISTRARE LOCALĂ .....	37
2. UNITĂȚILE PUTERII EXECUTIVE, ÎNCORPORATE (ANEXATE) LA ALTĂ UNITATE A PUTERII EXECUTIVE .....	38
3. FRAGMENTAREA SAU CONSOLIDAREA ORGANELOR PUTERII LOCALE? .....	40

## LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ UCRAINEANĂ ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI DREPTURILOR MINORITĂȚILOR NAȚIONALE

Crearea condițiilor pentru dobândirea de către Ucraina a statutului de membru al UE presupune în primul rând necesitatea desfășurării unor reforme corespunzătoare pe baza realizării Acordului de parteneriat și colaborare între Ucraina și Comunitatea Europeană și statele-membre ale ei cu alinierea treptată la criteriile de la Copenhaga.

O direcție principală a ieșirii la nivelul acestor criterii este perfecționarea legislației în domeniul protecției drepturilor omului și a minorităților naționale. Aceasta privește în primul rând legile despre cetățenie, statutul limbii de stat și studierea ei, politica în sfera migrației și instituțiile corespunzătoare, aderarea țării-candidat la convențiile internaționale fundamentale în domeniul respectiv.

Rada Supremă a Ucrainei a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale și protocoalele adiționale la ea, Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale, Carta europeană a autonomiei locale. De tot Ucraina a semnat 40 de documente ale Consiliului Europei.

Conform prevederilor legislației, cetățenilor aparținând minorităților naționale li se garantează dreptul la studii în limba maternă sau la studierea limbii materne în instituțiile de învățământ de stat și comunale sau prin intermediul societăților naționale de cultură. Acest drept este realizat în baza legilor Ucrainei cu privire la învățământ, cu privire la învățământul mediu general și tehnico-profesional.

Ucraina ca stat polietnic este obligată să asigure nu numai drepturile națiunii titulare – ale ucrainenilor, care constituie majoritatea populației ei (72,7 la sută), ci și drepturile reprezentanților altor naționalități cu statut de minorități naționale (27,3 la sută din numărul total al populației țării).

Baza legislativă a politicii etnonaționale a Ucrainei, inclusiv în domeniul asigurării drepturilor minorităților naționale, o constituie Declarația privind suveranitatea de stat a Ucrainei, Actul proclamării independenței Ucrainei, Declarația drepturilor naționalităților din Ucraina, Constituția Ucrainei, Legea Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale în Ucraina” și alte acte adoptate de Rada Supremă a Ucrainei.

În art. 3 al Legii Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale în Ucraina” se precizează că din categoria minorități naționale fac parte grupurile de cetățeni ai Ucrainei de altă naționalitate decât cea ucraineană, care manifestă sentimente de autoidentificare națională și comuniune între ele. Conform art. 11 al respectivei Legi, cetățenii Ucrainei au dreptul la alegerea liberă și redobândirea naționalității. Constrângerea sub orice formă a cetățenilor pentru a-i face să renunțe la naționalitatea lor se interzice.

Legislația Ucrainei garantează tuturor cetățenilor, indiferent de rasă, culoarea pielii și origine etnică, egalitatea drepturilor și libertăților constituționale și egalitatea lor în fața legii (art. 24 al Constituției Ucrainei). Legea Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale în Ucraina” stabilește că cetățenii Ucrainei aparținând minorităților naționale au dreptul să fie aleși sau numiți pe principii de echitate în orice funcții în organele puterii legislative, executive și judiciare, organele de autoadministrare locală, în armată, la întreprinderi, în instituții și organizații (art. 9).

În baza art. 10, 11 și 53 ale Constituției Ucrainei, art. 6 și 7 ale Legii Ucrainei „Cu privire la minoritățile etnice în Ucraina”, art. 25-29 ale Legii Ucrainei cu privire la limbi, în Ucraina sunt garantate drepturi egale la dobândirea studiilor pentru toți cetățenii, indiferent de

originea lor etnică. Studiarea limbilor rusă, a tătarilor din Crimeea, poloneză, română, ungară, bulgară, greacă, a literaturii, istoriei și patrimoniului cultural al multor altor popoare, care locuiesc compact sau tradițional pe teritoriul Ucrainei, este confirmată anual ca parte componentă inseparabilă a programelor Ministerului Învățământului și Științei al Ucrainei.

Prin art. 3 al Legii Ucrainei „Cu privire la învățământ” se stabilește că cetățenii Ucrainei au dreptul la studii gratuite în toate instituțiile de învățământ de stat, indiferent de sex, rasă, naționalitate, stare socială și materială, origine etnică și caracterul ocupațiilor, concepția despre lume, apartenența de partid, atitudinea față de religie și confesiune, starea sănătății, locul de trai și alte circumstanțe.

Legea Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale în Ucraina” garantează minorităților naționale dreptul la autonomie național-culturală (art. 6), în limitele căreia minoritățile naționale își pot soluționa problemele de limbă, de învățământ și culturale.

Sunt necesare extinderea noțiunii de autonomie național-culturală și explicarea mecanismului de realizare a dreptului minorităților naționale la astfel de autonomie în contextul Constituției Ucrainei, al altor acte juridice. În legătură cu aceasta devine oportună elaborarea proiectului Legii Ucrainei privind autonomia național-culturală a minorităților naționale din Ucraina.

Protecția drepturilor minorităților naționale din Ucraina este garantată prin legislație. Conform părții a doua a art. 24 al Constituției Ucrainei, nu pot exista privilegii sau restricții din cauza rasei, culorii pielii, convingerilor politice, religioase și altele, sexului, originii etnice și sociale, stării materiale, locului de trai, pe criterii de limbă sau altele.

Conform Declarației drepturilor naționalităților din Ucraina (art. 1), discriminarea pe criterii naționale este interzisă și se pedepsește prin lege. Art. 3 al Legii Ucrainei „Cu privire la autoadministrarea locală în Ucraina” interzice orice restricționări ale drepturilor cetățenilor Ucrainei de a participa la autoadministrarea locală pe motive de rasă, culoarea pielii, convingeri politice, religioase și altele, origine etnică și socială, stare materială, termen de ședere pe teritoriul respectiv, pe criterii de limbă ș.a.

Legea Ucrainei „Cu privire la asociațiile de cetățeni” (art. 4) prevede că nu pot fi supuse legalizării, iar activitatea asociațiilor de cetățeni este interzisă în ordine judiciară, dacă scopul lor presupune, între altele, incitarea la vrajbă națională și religioasă și limitarea drepturilor reciproc-acceptabile ale omului. În cazul săvârșirii unor acțiuni care cad sub incidența prezentului articol, prin demersul organului legislativ sau al procurorului, asociația de cetățeni vinovată de săvârșirea unor asemenea acțiuni este desființată în mod forțat (art. 32 al Legii Ucrainei „Cu privire la asociațiile de cetățeni”).

Constituția Ucrainei (art. 37) interzice constituirea și activitatea partidelor politice, precum și a organizațiilor publice ale căror scopuri sau activități sunt orientate la incitarea dușmăniei interetnice, rasiale sau religioase. O prevedere analogică conține art. 66 al Codului Penal al Ucrainei, care prevede responsabilitatea pentru instigarea vrajbei și a urii naționale, rasiale și religioase, înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și pentru îngrădirea drepturilor sau stabilirea unor avantaje pentru cetățeni în dependență de apartenența lor rasială sau națională ori atitudinea față de religie. Art. 3 al Legii Ucrainei „Cu privire la mijloacele tipărite de informare în masă (presa) în Ucraina” interzice folosirea mijloacelor tipărite de informare în masă pentru instigarea dușmăniei rasiale, naționale și religioase.

Din inițiativa organizațiilor publice ale minorităților naționale, art. 18 al Legii Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale în Ucraina”, conform căruia se interzice și se pedepsește prin lege orice limitare directă sau indirectă a drepturilor și libertăților cetățenilor după

principiul național, în proiectul noii redacții, care se află la examinare în Rada Supremă a Ucrainei, a fost modificat în felul următor: se interzice și se pedepsește prin lege orice limitare directă sau indirectă a drepturilor și libertăților cetățenilor după principiul național și de rasă, precum și acțiunile orientate la instigarea dușmăniei interetnice, rasiale și religioase.

Conform art. 13 al Legii Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale în Ucraina”, cetățenii aparținând minorităților naționale sunt liberi în alegerea volumului și formelor de exercitare a drepturilor ce li se acordă prin legislația în vigoare și le realizează personal, precum și prin intermediul organelor de stat corespunzătoare și al societăților publice create.

Drepturile minorităților etnice din Ucraina sunt realizate și prin intermediul organizațiilor publice pe care acestea le constituie. Deja 39 de grupuri etnice și-au constituit asociații național-culturale proprii.

Ucraina a aderat la tratatele internaționale fundamentale în domeniul asigurării drepturilor minorităților naționale. Între altele, Rada Supremă a Ucrainei a ratificat Convenția-cadru a Consiliului Europei pentru protecția minorităților naționale, precum și Pactul internațional asupra drepturilor civile și politice, Convenția pentru discriminarea în domeniul muncii și ocupațiilor, Pactul internațional asupra drepturilor economice, sociale și culturale, Convenția pentru prevenirea crimei de genocid și pedepsirea ei, Convenția pentru combaterea discriminării în învățământ, Convenția internațională pentru lichidarea tuturor formelor de discriminare rasială, Convenția europeană a drepturilor omului, Convenția drepturilor copilului, Convenția pentru lichidarea tuturor formelor de discriminare a femeilor.

Cu scopul stabilizării securității regionale și edificării relațiilor dintre state pe principiile încrederii reciproce, Ucraina a semnat o serie de acorduri bilaterale cu statele vecine, care prevăd și colaborarea în domeniul protecției drepturilor minorităților naționale.

**TABLOUL COMPARATIV ASIGURAREA DREPTURILOR MINORITĂȚII NAȚIONALE ROMÂNĂ ÎN CINCI LOCALITĂȚILOR ÎN REGIUNEA CERNĂUȚI ȘI DREPTURILOR MINORITĂȚII NAȚIONALE UCRAINEANĂ ÎN CINCI LOCALITĂȚILOR ÎN JUDEȚELE BOTOȘANI ȘI SUCEAVA ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ÎN ANUL 2006**

<b>Parametrii de comparație</b>	<b>Ucraina (regiunea Cernăuți)</b>	<b>România (județele Botoșani și Suceava )</b>
1. Numărul și numele localităților	5 (Molodia, Carapciu, Ciudei, Crasnoilsc, Petrașivca)	5 (Negostina, Clit, Mariștea, Vașcăuți, Rogojești)
2. Numărul total al populației	22.784	6.017
3. Procentul populației românești /ucrainene (%)	76,88%	37,2%, neoficial – 85%
3.1. Date oficiale (persoane)	18.088	1.966
3.2. Date neoficiale (persoane)	nu există	5.173 (85 %)
3.3. Deosebiri (persoane)	nu există	+3207 (de 2,6 ori)
4. Primari ai satelor		
4.1. naționalitatea	5 – români	1 - ucrainean 4 - români
4.2. cunoașterea limbii minorităților naționale	Toți 5 cunosc	1 cunoaște limba ucraineană 4 înțeleg (în genere foarte slab)
5. Numărul total al edificiilor de cult	6 biserici ortodoxe 5 case de rugăciune 1 mănăstire	5 biserici ortodoxe 2 biserici romano-catolice 1 biserică gerco-catolică 8 case de rugăciune
5.1. Numărul edificiilor de cult în care slujbele se oficiază în limbile minorității naționale	1 mixtă (română-rusă de rit vechi), 11 – română	1 greco-catolică – ucraineană, 1 ortodoxă – mixtă (româno-ucraineană), 14 română
6.1. Numărul organelor mas-media tipărite în limbile minorităților naționale	12 regionale (tiraj săptămânal total 45 mii de exemplare)	3 generale de stat (tiraj lunar total 10 mii de exemplare)
6.2. Numărul de posturi radio și TV	În cadrul Teleradiocompaniei regionale de stat Cernăuți (forma de proprietate generală de stat) există o redacție românească având anual 426 de ore de emisie TV și 230 ore de emisie radio. Totodată, Teleradiocompania privată TVA	Emisiuni în limba rom-nă la postul de radio «Iași» 20 de ore anual.



	transmite anual 50 ore de emisiune în limba română.	
7. Învățământul		
7.1. Numărul instituțiilor preșcolare în care educația se face în limbile minorităților naționale	4	0
7.2. Numărul instituțiilor de învățământ de cultură generală în care educația se face în limbile minorităților naționale	8	0
7.3. Numărul școlilor în care limba minorităților naționale se studiază ca obiect	8	3

[Ilustraciyi\KLit\\_shkola.JPG](#)

**Școla medie românească în localitate ucraineană Clit, România**

*Doi comunitate – doi manieră. Cîte bordee afîtea obicei...*

Comunitata	Vaşcăuți	Bahrinești
Comuna (raion)	Mușenița	Hliboka
Județ (regiunea)	Suceava	Cernăuți
Țara	România	Ucraina
Numărul total al populației (persoane)	669	1438
Parte locuitorii care apartin minoritatilor naționale	95% ucrainenii	90% românii
Numărul copii în vîrstă școlară	48	271
Prezența școlalului	Școală primară (4 clase)	Școală medie (12 clase)
Limba învățământului	Română	Română
Naționalitate directorul școlii	Ucraineană	Român
Parte învățători care vorbiți limbile minorităților naționale	50%	100%
Parte copii care învățați în limbile minorităților naționale	0 (0%)	233 (92%)
Parte copii care studiați limbile și literatură minorităților naționale	20 (41%) Se studiaza limbă ucraineană pe trei ore în fiecare săptămână în doi grupe complexe de vîrste diferite	271 (100%)
Prezența cărților în limbile minorităților naționale în biblioteca școlilor	3%	30%

[Ilustraciya\Karapchiv\\_licey.jpg](#)

# COLABORAREA COMUNITĂȚILOR TERITORIALE DIN BUCOVINA CU COMPONENTĂ MIXTĂ A POPULAȚIEI

[Ilustraciya\27\\_03\\_2005 008.jpg](#)

## **Casa Națională Ucraineană din Cernăuți**

Pe parcursul anilor 2006-2007 Societatea „Casa Națională Ucraineană din Cernăuți” cu sprijinul Fondului Eurasia realizează în regiunea Cernăuți proiectul „Elaborarea modelului unității teritorial-administrative la nivel de bază (comunitate) pe exemplul localităților cu componentă mixtă a populației din raioanele Hliboca și Herța ale regiunii Cernăuți”. Scopul proiectului este luarea în considerație a influenței particularităților etno-naționale în procesul elaborării modelului viitoarei organizări teritoriale în regiunile Ucrainei cu componentă mixtă a populației și atragerea reprezentanților comunităților etnice la participarea activă la dezbaterile asupra proiectului de reformă teritorial-administrativă.

[Ilustraciya\Staryj Vovchynets 06\\_12\\_06-.JPG](#)

**Masa rotundă în Volcineții Vechi**

În cadrul proiectului, în toamna anului 2006 în comunitățile selectate din raioanele Hliboca și Herța s-au ținut ședințe ale grupelor de lucru cu participarea reprezentanților consiliilor locale și a activiștilor comunităților teritoriale, care au luat cunoștință de materialele analitice și au discutat posibilitățile unei colaborări mai strânse între locuitorii satelor învecinate, au analizat influența factorului etno-național asupra vieții oamenilor din aceeași comunitate.

Pe data de 6 și 7 decembrie, la Consiliul sătesc Volcineții Vechi din raionul Hliboca și la Consiliul raional Hliboca au avut loc întâlniri la masa rotundă pe tema: „Colaborarea comunităților teritoriale: experiența europeană și perspectivele ucrainene”. Dezbaterile asupra problemelor majore ale autoadministrării locale și direcțiilor de soluționare a acestora în procesul viitoarei reforme teritorial-administrative a fost organizată de Societatea „Casa Populară Ucraineană din Cernăuți” în cadrul proiectului Fondului Eurasia „Elaborarea modelului unității teritorial-administrative la nivel de bază (comunitate) pe exemplul localităților cu componență mixtă a populației din raioanele Hliboca și Herța ale regiunii Cernăuți”. La întâlnirile la masa rotundă au participat șeful Administrației raionale de stat P. Panciuk, reprezentanți ai administrațiilor regionale și raionale, ai consiliului raional, deputați în consiliile locale, activiști ai satelor.

În ziua de 6 decembrie, în cadrul întâlnirii la masa rotundă în Volcineții Vechi reprezentanții comunităților a trei sate vecine – ucraineană din Volcineții Vechi, rusă din Fântâna Albă și românească din Bahrinești – au discutat posibilitatea colaborării pentru soluționarea problemelor comune. Între altele, s-a propus crearea unui serviciu medical de urgență pentru locuitorii celor trei sate, precum și întreținerea unei echipe comune de pompieri. Reprezentanții tuturor comunităților s-au pronunțat pentru păstrarea și dezvoltarea specificului cultural al fiecărui grup național cu integrarea lor concomitentă în viața socială și culturală a întregului stat. Semnificativ în acest sens a fost discursul părintelui-preot Serghii din Fântâna Albă, care s-a declarat foarte mulțumit de faptul că fiica sa frecventează școala ucraineană din Volcineții Vechi, ceea ce îi va da posibilitatea să se adapteze mai bine la viața statului ucrainean, rămânând totodată membru al comunității ruse de rit vechi.

[Ilustraciya\Otets Sergiy.jpg](#)

**Părintelui-preot Serghii**

Pe 7 decembrie, la Hliboca reprezentanții comunităților satelor Lucovița și Molodia au discutat pe tema colaborării comunităților și a perspectivelor creării asociațiilor de cetățeni pentru îndeplinirea comună a unor funcții de importanță vitală. În cadrul ședințelor la masa rotundă a fost subliniată necesitatea introducerii modificărilor la legislația fiscală și bugetară, în particular, aplicarea impozitului pe bunurile imobiliare ca impozit local. A devenit oportună adoptarea unei noi variante a Legii Ucrainei „Cu privire la autoadministrarea locală în Ucraina”, care trebuie să prevadă posibilități largite pentru comunitățile teritoriale în privința cumulării resurselor materiale și financiare cu scopul soluționării în comun a problemelor existente.

[Ilustraciya\Hlyboka 07\\_12\\_06 2.JPG](#)

#### **Masa rotundă în Hliboca**

Participanții la întâlnirile la masa rotundă și-au exprimat părerea că prin eforturile unei mici comunități satești este imposibilă soluționarea calitativă a unor astfel de probleme stringente, ca gazificarea satelor îndepărtate, construcția drumurilor între comunitățile vecine, amenajarea poligoanelor de deșeuri și a instalațiilor de epurare, asigurarea funcționării serviciului de pompieri și acordarea de ajutor medical de urgență etc. În timpul dezbaterilor au răsunit propuneri la adresa Radei Supreme de a adopta legi care să reglementeze asociațiile comunităților teritoriale pe bază de acorduri între comunități, precum și crearea de asociații ale comunităților teritoriale pentru îndeplinirea unor sarcini comune. În acest sens toți au fost de acord cu părerea experților proiectului despre aceea că, vorbind despre asocierea comunităților, trebuie să se depună eforturi bine orientate pentru protecția identității satelor mici, inclusiv a identității etnice, religioase și culturale. În fiecare caz aparte de asociere a eforturilor comunităților răspunderea pentru îndeplinirea anumitor funcții trebuie descentralizată până la nivel de sate mici, iar sistemul electoral trebuie să prevină dominația celor mai numeroase comunități, care intră în noua asociație, și să asigure reprezentarea echilibrată a intereselor geografice.

# MODELUL UNITĂȚII TERITORIAL-ADMINISTRATIVE LA NIVEL DE BAZĂ PENTRU REGIUNILE CU COMPONENTĂ MIXTĂ A POPULAȚIEI

## 1. Analiza modelului existent de formare a unității teritorial-administrative la nivel de bază

Regiunea Cernăuți este o regiune a Ucrainei cu componență mixtă a populației, în care majoritatea grupurilor etnice sunt concentrate compact în localități rurale. În pofida faptului că în sec. XX teritoriul regiunii Cernăuți a devenit în două rânduri arena unor lupte sângeroase în timpul celor două războaie mondiale și și-a schimbat de trei ori apartenența statală, componența etnică a populației n-a cunoscut modificări structurale cardinale, cu excepția deportărilor populației germane și evreiești în anii celui de-al doilea război mondial. Ca și cu sute de ani în urmă, continuă să rămână nedelimitate clar granițele etnografice dintre etniile principale ale ținutului – ucraineni, moldoveni și români. Deseori satele lor se învecinează, iar tabloul diversității naționale este întregit și de puținele sate cu populație rusă și poloneză, așezate între ele.

Modelul existent în prezent al formării unităților teritorial-administrative la nivel de bază (comune) a fost moștenit din perioada sovietică și reflectă realități social-economice aproape dispărute. Potrivit acestui model, consiliul sătesc era constituit în satul unde se afla sediul central al gospodăriei colective (kolhozului); centre subordonate, fără organe proprii de autoadministrare locală, erau satele în care se aflau brigăzile kolhozului; restul satelor erau lipsite cu totul atât de obiective ale sferei de deservire socială, cât și de infrastructura comunală.

Păstrarea identității național-culturale a satelor mici nu era luată în considerație în procesul formării comunelor după acest model. Deseori în componența aceluiași consiliu sătesc erau incluse sate ai căror locuitori reprezentau două sau chiar trei grupuri etnice. În acest caz puterea raională forma rețeaua de instituții cultural-educative și de învățământ a comunităților cu componență mixtă a populației în așa fel, încât aceste instituții să îndeplinească în primul rând un rol de rusificare, creând bariere culturale între reprezentanții minorităților naționale și majoritatea populației ucrainene a regiunii, precum și izolând populația românească a Bucovinei de continentul cultural de dincolo de graniță. Locuitorii satelor românești și moldovenești studiau în școlile lor doar limbile moldovenească și rusă; grafia românească era interzisă; limba ucraineană ori nu se studia în genere, ori era un obiect facultativ neobligator. În schimb, în școlile din satele ucrainene erau studiate limbile ucraineană și rusă, iar limba moldovenească se învăța doar la dorința părinților ca disciplină facultativă neobligatorie.

În rezultatul acestei politici lingvistice se producea izolarea culturală a reprezentanților grupurilor etnice care locuiau chiar și în satele vecine. Ei aveau posibilitatea să comunice doar prin intermediul limbii ruse, pe care o cunoșteau la fel de prost și țărani ucraineni, și cei români. Bilingvismul ucraineano-român la nivel de comunicare simplă, atât de caracteristic în Bucovina pentru raioanele cu componență mixtă a populației încă la mijlocul sec. XX, aproape dispăruse. Astăzi 66,1% din populația raionului Herța nu cunoaște limba ucraineană de stat, iar în raionul Hliboca acest indice constituie 45,1%. Totodată, limba română o cunoaște o parte foarte neînsemnată a populației raionului Hliboca.

Procese izolaționiste au devenit deosebit de simțitoare în ultimii ani de existență a Puterii Sovietice. Concomitent cu Referendumul ucrainean din 1 decembrie 1991, în multe sate din raionul Hliboca de atunci, care cuprindea aproape întregul teritoriu al actualului raion Herța, s-au desfășurat referendumuri locale. În rezultatul lor a fost creat micul raion Herța

(32,2 mii de locuitori) cu populație aproape total românească (91,5%), iar o serie de sate românești și moldovenești au ieșit din componența comunelor cu populație mixtă.

[Ilustraciya\Kordony 1914.jpg](#)

**Frontierele anului 1914**

În 15 ani de existență a Ucrainei s-au schimbat aproape total condițiile economice și politice ale vieții locuitorilor regiunii Cernăuți, s-au spulberat multe iluzii de care erau animați inițiatorii „separărilor și despărțirilor” de la începutul anilor '90. Noi am început să trăim într-o societate deschisă, care nu recunoaște nici un fel de bariere economice și culturale. Au dispărut multe kolhozuri care în perioada sovietică îi asigurau cu muncă pe locuitorii raioanelor Hliboca și Herța, în schimb au apărut noi firme private care prosperă datorită comerțului desfășurat nu numai pe teritoriile propriilor raioane, ci și în toată regiunea Cernăuți și Ucraina în ansamblu. Dezvoltarea rețelei internaționale de informații Internet oferă posibilitatea până și locuitorilor celui mai mic sat să primească, datorită computerului și telefonului, același volum de informații în limbile ucraineană și română, ca și la Kiev sau București. Crește înțelegerea faptului că fără cunoașterea aprofundată a limbii de stat reprezentanții grupurilor etnice nu vor putea dobândi studii superioare de calitate și nu vor putea avansa în cariera profesională în Ucraina, iar studierea limbii române de către reprezentanții populației românești, dar și neromânești din regiunea Cernăuți deschide posibilități suplimentare.

La ora actuală în mediul conducătorilor organelor de autoadministrare locală din zonele în care sunt situate alături sate cu componență etnică diferită a populației prevalează ideea despre necesitatea păstrării în stare nealterată a comunităților sătești uniforme naționale, oricât de mici ar fi ele.

Pe de altă parte, această poziție constituie un rudiment al complexelor din trecutul sovietic nu chiar îndepărtat, potrivit cărora numai autoizolarea și ruperea benevolă de influențele externe au salvat cultura tradițională a comunităților sătești naționale de la politica de stat a rusificării. Examinând aspectul istoric al problemei, nu trebuie să uităm nici de faptul că în conștiința socială a locuitorilor regiunii Cernăuți sunt încă destul de persistente stereotipurile din perioada de până la primul război mondial despre deosebirile esențiale dintre „bucovineni” (locuitori ai fostului Imperiu Austro-Ungar), „regățeni” (locuitorii vechiului regat al României) și „basarabeni” (locuitori ai fostului Imperiu Rus). „Străine” din punctul de vedere al tradițiilor culturale erau considerate până și satele învecinate, în care locuiau reprezentanții aceleiași naționalități, ceea ce împiedică înfiriparea unei colaborări eficiente între comunitățile teritoriale despărțite și astăzi de „frontierele anului 1914”.

Totodată, există cel puțin șase factori care frânează procesul formării unor unități teritorial-administrative eficiente la nivel de bază (sau asociații de astfel de unități) în zonele cu componență mixtă a populației.

1. Caracterul imperfect al legislației cu privire la autoadministrarea locală și formarea bugetului după principiul „de sus în jos” duc la aceea că majoritatea absolută a consiliilor sătești din regiunea Cernăuți sunt subvenționate în proporție de 80-90 la sută. În consecință, locuitorii unităților teritorial-administrative mici de la țară aproape că nu au nici o influență directă asupra calității acordării serviciilor sociale de către organele de autoadministrare locală și nici nu speră că lista serviciilor sociale acordate de către consiliul sătesc al comunității asociate se va lărgi, iar calitatea acordării lor se va îmbunătăți în cazul cumulării resurselor bugetare ale acestora cu resursele bugetare ale comunității vecine, la fel de neînsemnate.

2. Legislația Ucrainei cu privire la autoadministrarea locală nu prevede dreptul de vot decisiv pentru deputații consiliului sătesc, aleși din partea unor sate independente, care fac parte din comunitatea sătească asociată (comună), asupra chestiunilor care se referă la păstrarea identității național-culturale a satului lor. Întrucât aceeași situație există și în ceea ce privește apărarea intereselor economice ale satelor aparte, e posibil ca necesitățile satelor mici să fie desconsiderate în procesul repartizării resurselor de către comunitatea asociată.



3. Deși în art. 140 al Constituției Ucrainei comunitatea teritorială este definită ca drept al cetățenilor satului, orașelului, orașului sau al locuitorilor câtorva sate la asociere benevolă în comună sătească, nici o lege a Ucrainei nu reglementează ordinea asocierii sau separării comunităților teritoriale. Comunitățile teritoriale existente în prezent nu au dreptul să creeze asociații cu statut de persoană juridică sau organe mixte (întreprinderi) pentru acordarea de servicii sociale locuitorilor proprii. Actuala legislație nu prevede încheierea acordurilor de asociere a comunităților teritoriale sau a acordurilor de creare a asociațiilor sau a altor forme de asociere benevolă a comunităților teritoriale. Lipsa de răspundere a comunelor mari pentru angajamentele asumate privind asigurarea identității național-culturale a comunităților partenere mai mici în cazul creării unei asociații a comunităților oprește comunitățile sătești mici cu o componență mixtă a populației de la asocierea benevolă cu comunitățile vecine pentru soluționarea problemelor comune ale locuitorilor acestora.

4. Legea Ucrainei „Cu privire la limbi” acordă cetățenilor dreptul de a se adresa către instituțiile de stat în limba de stat sau în limba rusă, ceea ce, de fapt, garantează dreptul la folosirea liberă a limbii minorității naționale în comunicarea oficială doar cetățenilor care comunică în limba rusă, indiferent de componența demografică a unei sau altei localități. În schimb, conform art. 8 al Legii Ucrainei „Cu privire la minoritățile naționale” și art. 3 al Legii Ucrainei „Cu privire la limbi”, locuitorii satelor cu componență mixtă a populației pot folosi limba minorității naționale ca limbă de lucru în comunicarea cu diferite organe de stat în acele localități, în care minoritatea națională reprezintă majoritatea populației. Acest prag juridic înalt al dreptului la folosirea limbii minorității, care nu este limba rusă, în procesul contactării cu organele administrative înseamnă privarea de dreptul respectiv a locuitorilor satelor mici cu componență mixtă a populației în caz dacă ele vor hotărî să se asocieze în aceeași comună cu satele vecine, și în rezultatul acestei asocieri reprezentanții minorității naționale vor constitui mai puțin de jumătate din populația comunității asociate.

5. Legislația Ucrainei nu stabilește normative numerice clare privind realizarea drepturilor reprezentanților minorităților naționale la studii în limba maternă sau la studierea acestei limbi ca obiect în școlile primare și de cultură generală. Din 1992 se află în vigoare cerința generală a Ministerului Învățământului al Ucrainei privind aducerea rețelei instituțiilor de învățământ în corespundere cu componența națională a populației în regiuni și doar prin scrisoarea-instrucțiune a ministrului învățământului din 7 octombrie 1996 se precizează că la dorința părinților trebuie să se creeze clase și grupe cu predarea în limba minorității și că aceste grupe trebuie să se compună din cel puțin 8-10 elevi în localitățile urbane și 5 elevi în localitățile rurale. Întrucât majoritatea locuitorilor satelor mici cu componență mixtă a populației nu cunosc această instrucțiune, au și ei temeri că vor fi lipsiți de dreptul de a-și învăța copiii în limba maternă în caz dacă vor hotărî să intre în aceeași comună cu alte sate vecine și dacă în rezultatul acestei asocieri reprezentanții minorității naționale vor constitui mai puțin de jumătate din populația comunității asociate (comunei). Afară de aceasta, în prezent organele de autoadministrare locală la nivel de bază nu au influență directă asupra activității școlilor, deoarece acestea sunt subordonate nemijlocit organelor raionale ale puterii.

6. Temeri similare există și în privința viitorului instituțiilor preșcolare subordonate consiliilor sătești în caz dacă o comunitate sătească mică cu componență mixtă a populației va hotărî să se asocieze cu comunități vecine. Conform Hotărârii Cabinetului de Miniștri al Ucrainei din 21 iunie 2000, rețeaua de instituții preșcolare de învățământ trebuie adusă în conformitate cu componența națională a populației în regiuni și cu necesitățile cetățenilor.

Astfel, dacă componența națională a comunei se va deosebi esențial de componența unor sate aparte, este posibilă și restructurarea activității instituțiilor preșcolare sătești.

[Ilustraciya\Karta.jpg](#)

**Diviziune teritorial-administrativă contemporană raionul Hliboca și Herța**

## **2. Modele de colaborare între comunitățile teritoriale vecine cu componență mixtă a populației, care ar putea fi implementate în procesul reformei teritorial-administrative**

Studiind mecanismele cooperării colectivităților teritoriale vecine, noi am ajuns la concluzia despre raționalitatea aplicării a două modele de bază pentru soluționarea comună a problemelor cu care se confruntă teritoriile cu componență mixtă a populației.

Primul model prevede asocierea câtorva sate vecine mici în aceeași comună, creându-se concomitent organe de autoorganizare a populației sau filiale ale structurilor autoadministrării locale în fiecare din aceste sate și investirea structurilor respective cu împuterniciri și repartizarea resurselor necesare pentru păstrarea identității național-culturale a acestor sate.

Cel de-al doilea model prevede crearea asociațiilor colectivităților vecine și păstrarea întregului volum de împuterniciri existente ale consiliilor satești.

Ambele modele necesită o reglementare legislativă suplimentară, elaborarea unui nou sistem de constituire a organelor de autoadministrare locală și repartizare clară a împuternicirilor între diferite niveluri ale puterii. Se înțelege că scopul final al stabilirii colaborării între comunitățile trebuie să devină asigurarea unui grad cât mai înalt de acordare a serviciilor sociale cu păstrarea concomitentă atât a identității etniilor care vor locui în colectivitățile asociate, cât și a identității unor sate aparte, chiar și mici.

Cu scopul asigurării influenței populației satelor mici, care vor intra în componența colectivității asociate (comunei), ar fi rațională modificarea sistemului electoral, în special, în varianta formării consiliilor satești după principiul mixt:

– jumătate din componența consiliului să fie aleasă prin vot direct în circumscripții majoritare;

– jumătate din componența consiliului să fie alcătuită dintr-un număr egal de reprezentanți din partea fiecărei localități, precum și din reprezentanți ai colectivităților etnice care vor fi aleși pe listele electorale ale minorităților naționale.

Formarea unui asemenea sistem electoral va da posibilitate să fie intensificată influența comunităților satești etnice și mici asupra adoptării hotărârilor de către organele de autoadministrare locală.

### **2.1. Asocierea câtorva sate în același consiliu sateesc**

#### **Caracteristici generale**

Între caracteristicile pozitive ale unei asemenea formațiuni poate fi inclusă economia evidentă a mijloacelor pentru întreținerea organelor puterii (reducerea numărului de primari și comitete executive). Totodată, în condițiile legislației existente asocierea câtorva consilii satești în unul singur poate duce la direcționarea celei mai mari părți a mijloacelor bugetare în folosul satului care va deveni centrul noului consiliu sateesc. De aceea mecanismul respectiv va fi greu de realizat, iar majoritatea „elitelor” puterii satești vor împiedica realizarea acestui mecanism.

#### **Asigurarea legislativă**

P. 2 al art. 6 al Legii Ucrainei „Cu privire la autoadministrarea locală în Ucraina” acordă comunităților satelor învecinate dreptul de a se asocia într-o colectivitate teritorială unică și a crea organe unice ale autoadministrării locale. Iar p. 3 al aceluiași articol stabilește că această asociere are loc în cazul unei hotărâri pozitive a referendumului local. Totuși, după părerea noastră aceste norme necesită o consfințire legislativă mai clară, precum și argumentarea legislativă a noului model de organizare a puterii în asemenea comunități teritoriale asociate.

## **Organizarea puterii**

### ***Condițiile existente:***

În comunitatea asociată (comună) se va alege un singur primar și un singur consiliu sătesc. Comitetul executiv își va avea sediul în satul de reședință al consiliului sătesc. Mecanismele de influență a cetățenilor satelor mici asupra adoptării hotărârilor de către organele puterii sunt limitate substanțial.

### ***Ar fi rațională aplicarea:***

– în fiecare sat trebuie să se aleagă câte un staroste (primarul satului), iar în satele mari (cu o populație de peste 1.000 de locuitori) pot fi create organe de autoorganizare a populației (până la 3 persoane);

– consiliul sătesc trebuie format după principiul mixt: jumătate din componența lui se va alege prin vot direct, cealaltă jumătate – după principiul reprezentării egale a tuturor satelor care intră în componența consiliului (în sate cu componență etnică mixtă pot fi aleși deputați reprezentanți ai colectivităților etnice);

– președintele consiliului sătesc va fi ales la sesiune de către deputați.

### **Repartizarea funcțiilor și împuternicirile:**

– chiar și în condițiile unui anumit grad de centralizare a puterii ar fi rațională păstrarea pentru comunitățile mici a împuternicirilor privind asigurarea necesităților proprii de învățământ și cultură (competența primarilor și a organelor de autoorganizare a populației);

– împuternicirile privind asigurarea ordinii publice, ocrotirea sănătății, prevenirea situațiilor de urgență să fie lăsate în competența consiliului sătesc și a președintelui lui.

### **Avantaje și dezavantaje:**

- necesitatea unor eforturi orientate în direcția protecției identității satelor mici, inclusiv a specificului lor etnic, religios și cultural;
- responsabilitatea pentru îndeplinirea unor funcții trebuie descentralizată până la nivelul satelor mici (introducerea modificărilor la legislația existentă);
- sistemul electoral trebuie să prevină dominația celor mai mari comunități, care fac parte din noua asociație, și să aibă grijă de reprezentarea echilibrată a intereselor geografice (introducerea modificărilor la legislația existentă);
- atitudinea negativă din partea majorității actualilor primari și deputați ai consiliilor sătești.

## **2.2. Crearea asociațiilor din mai multe consilii sătești (sate) cu scopul soluționării în comun a problemelor comunităților**

### **Caracteristici generale**

Momentul pozitiv principal al acestui model este faptul că comunitățile sătești mici, care formează asociația de comunități, rămân subiecte cu drepturi depline ale procesului bugetar și exercită o influență pleneră asupra adoptării hotărârilor referitoare la locuitorii comunității proprii. Totodată, ele își delegă benevol o parte din împuternicirile și resursele lor bugetare asociației comunităților, care va soluționa problemele comune și va acorda servicii sociale la un nivel mai superior decât comunitățile aparte. Asemenea colaborare este frecventă între comunitățile din regiunea Cernăuți, însă ea nu poartă un caracter de sistem și privește realizarea unor proiecte singulare (de exemplu, gazificarea satelor învecinate).

### **Asigurarea legislativă**

Art. 15 al Legii Ucrainei „Cu privire la autoadministrarea locală în Ucraina” dă dreptul organelor de autoadministrare locală să se unească în asociații și alte forme de asociere

benevolă, care trebuie înregistrate în organele Ministerului Justiției. Totodată, se precizează că acestor asociații nu le pot fi transmise împuternicirile organelor de autoadministrare locală. Nu sunt stabilite clar împuternicirile acestor asociații, n-au fost prevăzute posibilități, în particular privind cumularea finanțelor, pentru soluționarea în comun a problemelor membrilor asociației, precum și crearea unor întreprinderi comunale comune. De aceea într-o măsură mai mare decât în cazul precedent pentru realizarea acestui model trebuie elaborat un mecanism legislativ. Organele puterii centrale trebuie de asemenea să elaboreze și să aplice măsuri de încurajare a comunităților sătești mici la colaborare între ele pe bază de contract.

### **Organizarea puterii**

Se păstrează consiliile sătești existente, dar în același timp trebuie creat un organ corespunzător pentru coordonarea activității comune în cadrul asociației (consiliu al primarilor satelor etc.).

### **Repartizarea funcțiilor și împuternicirile**

Repartizarea împuternicirilor poate avea loc ca și în cazul asocierii comunităților, adică:

– problemele asigurării necesităților de învățământ și culturale rămân în competența consiliilor sătești (aceasta va contribui la asigurarea identității etnice);

– împuternicirile privind asigurarea ordinii publice, ocrotirea sănătății, prevenirea apariției situațiilor de urgență pot fi transmise în competența asociației. Totodată, în acordul de creare a asociației trebuie delimitate clar nu numai chestiunile a căror soluționare trece către organele ei, ci și asigurarea financiară, îndeplinirea funcțiilor privind realizarea acestor împuterniciri.

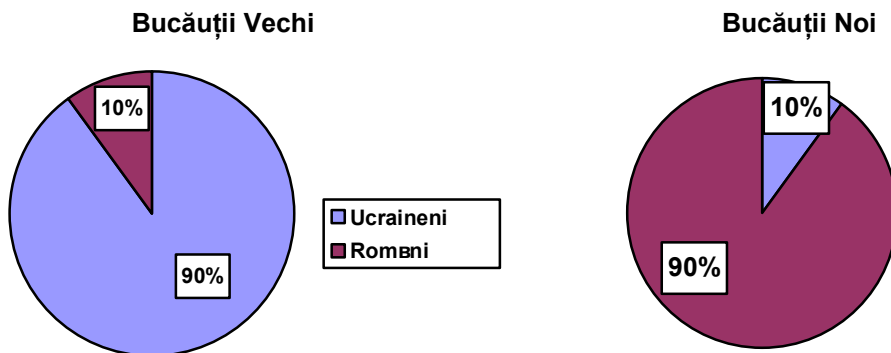
### **Avantaje și dezavantaje:**

- este acceptată mult mai ușor și mai pozitiv de către elitele sătești locale;
- necesită reglementare legislativă;
- puterea centrală trebuie să construiască un sistem clar de susținere a colaborării între consiliile locale;
- nu duce la economisirea mijloacelor pentru întreținerea organelor puterii.

### 3. Modelul cooperării comunităților vecine pe exemplul Bucăuților Vechi și Noi

Să modelăm rezultatele înfripării unei colaborări între două sate vecine pe exemplul a două comunități convenționale – Bucăuții Vechi și Bucăuții Noi, care au un număr egal de locuitori. Distanța dintre centrele ambelor sate este de 4 kilometri, gospodăriile de la marginea Bucăuților Vechi se mărginesc cu cele ale Bucăuților Noi. În Bucăuții Vechi componenta națională a populației este următoarea: ucrainenii reprezintă 90%, românii 10%. La Bucăuții Noi situația este inversă: ucrainenii reprezintă 10%, iar românii 90%.

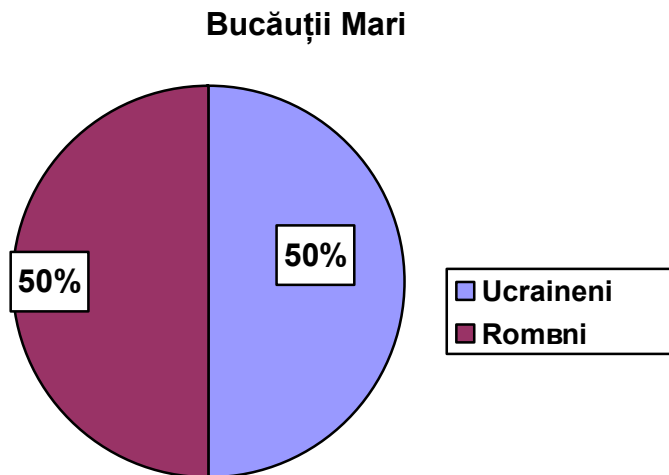
În timpurile sovietice ambele sate făceau parte din același consiliu sătesc și din același kolhoz, sediul central al căruia se afla la Bucăuții Vechi, însă în 1991 locuitorii din Bucăuții Noi au hotărât să se separe și să-și aleagă un consiliu sătesc propriu. La Bucăuții Vechi există grădiniță, școală primară, medie incompletă și completă cu predarea în limba ucraineană. La Bucăuții Noi există aceleași instituții de învățământ, dar predarea se face în limba română. Limba ucraineană în școlile din această localitate este studiată câte 2-3 ore pe săptămână, ceea ce echivalează de fapt cu predarea unei limbi străine. Învățătorii altor obiecte la școala din Bucăuții Noi cunosc insuficient terminologia ucraineană de specialitate, de aceea absolvenții acestei școli întâmpină dificultăți la examenele de admitere în instituțiile de învățământ superior din Ucraina și în procesul dobândirii studiilor superioare. Copiii români din Bucăuții Vechi, ai căror părinți doresc ca ei să învețe în limba română, frecventează școala din Bucăuții Noi. În schimb, copiii ucraineni din Bucăuții Noi își fac studiile în limba ucraineană la școlile din Bucăuții Vechi. Și unii, și alții au nevoie de aproape o oră pentru a ajunge la școala din satul vecin, lucru deosebit de dificil mai ales toamna și iarna din cauza stării proaste a drumului dintre cele două sate, pe care iarna nimeni nu-l deszăpezește.



Între locuitorii celor două sate n-au existat niciodată conflicte interetnice, însă treptat reprezentanții comunităților ucraineană și română din Bucăuții Vechi și Noi se înstrăinează tot mai mult. Populația românească din Bucăuții Vechi nu poate influența substanțial asupra soluționării problemelor comunității sale; de asemenea nu poate influența asupra soluționării problemelor comunității Bucăuților Noi nici populația ucraineană a acestei localități. Nivelul serviciilor sociale, pe care le acordă organele de autoadministrare locală, este la fel de redus în ambele sate, în schimb locuitorii Bucăuților Noi și Vechi beneficiază de mult mai multe servicii și la un nivel mult mai înalt la o distanță de 20 km., în comunitatea satului Storoaneț Mare, al cărui număr de locuitori întrece cu puțin numărul populației Bucăuților Vechi și Noi. În ansamblu colaborarea dintre cele două sate poartă un caracter sporadic și nesistematic.

Această situație este tipică pentru multe sate din regiunea Cernăuți, în special din raioanele Hliboca și Herța.

Să analizăm ce se poate schimba în viața grupurilor naționale ale populației satelor Bucăuții Vechi și Noi în cazul asocierii lor într-o singură localitate Bucăuții Mari, aplicându-se primul model de soluționare a problemelor comune ale satelor vecine.



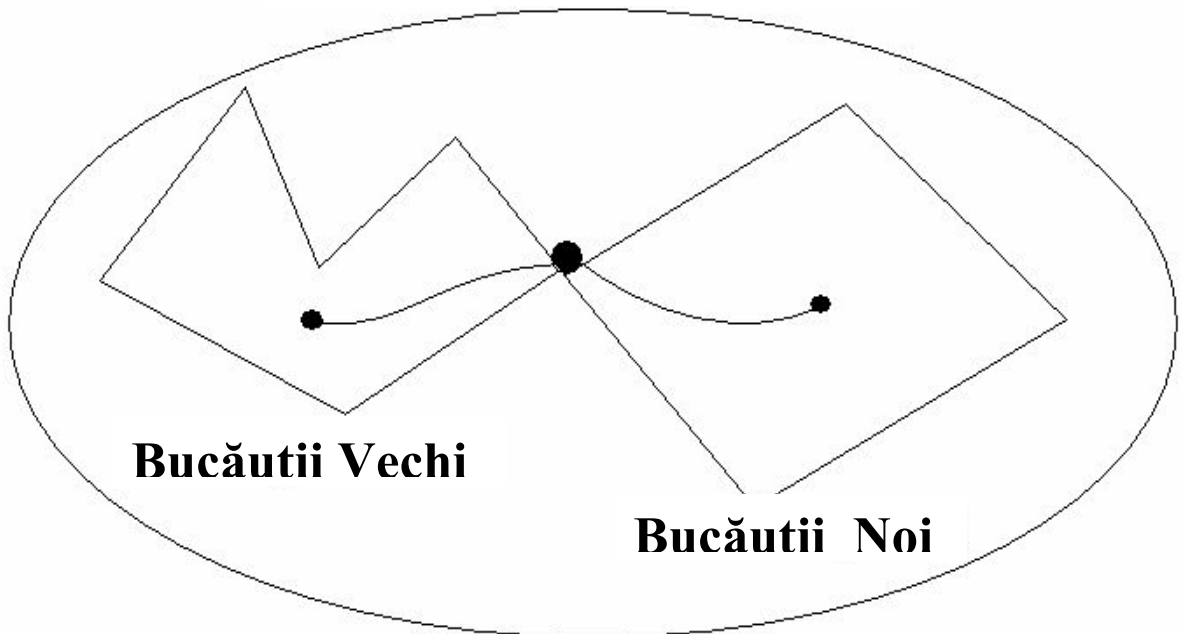
În comunitatea unită a Bucăuților Mari se va schimba cardinal ponderea grupurilor naționale, întrucât ucrainenii și românii vor reprezenta câte 50% din populația noii comune. Aceasta înseamnă că deputații din partea populației românești și ucrainene, aleși fie și în conformitate cu actuala legislație electorală, vor influența substanțial asupra adoptării hotărârilor consiliului sătesc al comunității asociate, inclusiv a celor care se referă la păstrarea identității național-culturale a ambelor grupuri etnice. Și întrucât modelul prevede crearea organelor de autoorganizare a populației sau a structurilor-filiale de autoadministrare locală în fiecare dintre satele comunității asociate (comunei) și consolidarea acestor structuri cu împuterniciri și resursele necesare pentru păstrarea identității național-culturale a acestor sate, aceasta va da posibilitate reprezentanților aleși din partea fiecărui sat să influențeze decisiv asupra acestora și altor chestiuni.

Modelul prevede că locuitorii ambelor sate vor obține ca și mai înainte servicii sociale de bază în satele lor – în structurile-filiale de autoadministrare locală, care vor funcționa pe baza fostelor consilii sătești. Aceștia pot fi sau starosti (primari), sau organe de autoorganizare a populației, cărora consiliul sătesc Bucăuții Mari le delegă împuternicirile corespunzătoare și asigură realizarea acestor împuterniciri cu resursele bugetare convenite. În schimb, comunitatea asociată (comuna), beneficiind de resurse bugetare suplimentare, le poate folosi pentru acordarea de servicii sociale de calitate superioară locuitorilor săi – în locul fostului punct de felceri și moașe poate fi deschis un ambulatoriu, în locul clubului poate să apară un cămin cultural, se va îmbunătăți starea drumurilor, va fi pus la punct un sistem de utilizare a deșeurilor menajere etc. Locuitorii comunității asociate vor hotărî de comun acord unde să fie sediul consiliului sătesc Bucăuții Mari – în unul din fostele consilii sătești sau într-o nouă clădire la hotarul dintre ambele sate, la aceeași distanță de centrele Bucăuților Vechi și Noi.

De hotărârea locuitorilor comunității asociate va depinde și locul instituțiilor bugetare de nivel superior – în orice caz, distanța până la ele va fi mult mai mică decât până la Storonețul Mare. Cea mai mare distanță de la cele mai îndepărtate gospodării ale ambelor sate până la

centrul comunității asociate (comunei) va fi de 4 km, până la centrele satelor – 2 km, în timp ce până la Storonețul Mare distanța este de 20 km.

# BUCĂUȚII MARI



Unirea satelor Bucăuții Vechi și Noi într-o singură comună va lărgi sfera de folosire oficială a limbii române; pe baza acordului de asociere a ambelor comunități ea va fi folosită nu numai în organele de autoorganizare a populației sau în structura-filială a autoadministrării locale a satului Bucăuții Noi, ci și în consiliul sătesc al comunității asociate (comunei) Bucăuții Mari. În sfârșit, realizarea dreptului reprezentanților grupului etnic român la comunicarea oficială în limba română cu consiliul sătesc Bucăuții Mari va face ca ponderea ei în componența populației comunității asociate (comunei) să se apropie de pragul juridic de 50%, existent în prezent.

De o importanță deosebită pentru comunitatea asociată a Bucăuților Mari va deveni crearea complexului de școli primare și medii ale noii comune ca structură unică de învățământ. Acest complex de școli va avea toate posibilitățile pentru atingerea cu succes a scopului dublu al politicii statului contemporan în domeniul învățământului – asigurarea unor condiții de stat egale pentru pregătirea profesională a tuturor cetățenilor statului pe calea studierii temeinice a limbii de stat și păstrarea identității național-culturale a grupurilor etnice ale populației datorită studierii limbii lor materne. În condițiile concrete ale comunității multiculturale a Bucăuților Mari aceasta va însemna și asigurarea predării calitative a limbii de stat în școlile românești din Bucăuții Noi, și organizarea predării sistematice a limbii române ca obiect în școlile ucrainene din Bucăuții Vechi.

În genere, complexul de școli ale comunei Bucăuții Mari va da posibilitatea ca elevii la dorința părinților să beneficieze de următoarele servicii de învățământ:

- 1) învățământ primar în limba ucraineană;
- 2) învățământ primar în limba ucraineană și studierea facultativă a limbii române ca obiect;



3) învățământ primar în limba română și studierea limbii ucrainene ca obiect;

În acest caz trebuie luate în considerație recomandările de la Haga privind drepturile minorităților naționale la studii, care prevăd că în școlile începătoare, unde învață copii ale minorităților naționale, toate obiectele (inclusiv limba de stat) trebuie predate în limba minorității.

4) învățământ mediu în limba ucraineană;

5) învățământ mediu în limba ucraineană și studierea facultativă a limbii române;

6) învățământ mediu în limba ucraineană și studierea limbii române ca obiect și o serie de obiecte în limba română;

7) învățământ mediu în limba română și studierea limbii ucrainene ca obiect și o serie de obiecte în limba ucraineană.

Este important să menționăm că toate serviciile de învățământ, enumerate mai sus, vor fi acordate în școlile ambelor sate în cazul existenței unui număr suficient de cereri din partea părinților (cel puțin cinci pentru crearea unei clase) și asigurate cu cadrele pedagogice ale școlilor din satele Bucăuții Vechi și Noi. În acest caz copiii mici nu vor mai fi nevoiți să umble zilnic la școală în satul vecin pentru a învăța în limba maternă, iar calitatea însușirii terminologiei de specialitate va crește datorită predării paralele a obiectelor atât în limba ucraineană, cât și română.

La dorința părinților vor fi create și grupe naționale în instituțiile preșcolare din satele Bucăuții Vechi și Noi. În caz de necesitate, rotația cadrelor pedagogice se poate face și în instituțiile preșcolare – educatorii din Bucăuții Vechi le-ar putea ajuta grupelor ucrainene din Bucăuții Noi, iar educatorii din Bucăuții Noi, de asemenea, ar putea ajuta grupele românești din Bucăuții Vechi.

După acest principiu ar putea funcționa și instituțiile cultural-educative ale comunei, contribuind nu numai la păstrarea identității naționale a locuitorilor, grupurilor naționale aparte, ci și la îmbogățirea reciprocă a tuturor locuitorilor comunei cu tradițiile și cultura națională a fiecărui grup. De exemplu, complexul de biblioteci al comunei va putea propune locuitorilor tuturor satelor un catalog comun de fonduri de carte, ceea ce va da posibilitate populației fiecărui sat să citească literatură din toate bibliotecile comunei. Colectivele artistice de amatori, care activează în cluburile fiecărui sat, ar avea posibilitatea să dea concerte comune pentru locuitorii tuturor satelor care fac parte din comună ș.a.m.d.

# **RECOMANDARILE DE LA HAGA PRIVIND DREPTUL LA EDUCATIE AL MINORITATILOR NATIONALE**

## **Spiritul instrumentelor internationale**

1) Dreptul persoanelor care apartin minoritatilor nationale de a-si pastra identitatea poate fi realizat pe deplin doar daca acestea dobândesc o cunoastere adecvata a limbii lor materne în procesul de învățământ. În același timp, persoanele care apartin minoritatilor nationale au raspunderea de a se integra în societatea din care fac parte, prin însusirea adecvata a limbii oficiale a statului.

2) În aplicarea instrumentelor internationale care sunt în avantajul persoanelor aparținând minoritatilor nationale, ar trebui ca statele sa respecte în mod consecvent principiile fundamentale ale egalitatii si nediscriminarii.

3) Ar trebui avut în vedere faptul ca obligatiile si angajamentele internationale asumate de state reprezinta standardul international minim. Interpretarea acestor obligatii si angajamente într-o maniera restrictiva ar veni în contradictie cu spiritul si intentia acestora.

## **Masuri si resurse**

4) Se recomanda statelor sa abordeze dreptul la educatie al minoritatilor într-o maniera proactiva. În caz de nevoie, statele ar trebui sa adopte masuri speciale pentru a implementa în mod activ dreptul la studiu în limba materna, utilizând absolut toate resursele de care dispun, fie în mod individual, fie prin asistenta si cooperare internationala, mai ales în domeniile economic si tehnic.

## **Descentralizare si participare**

5) Se recomanda statelor sa creeze conditiile care sa permita institutiilor care reprezinta minoritatile nationale de pe teritoriul lor sa participe într-un mod substantial la dezvoltarea si punerea în aplicare a strategiilor, politicilor si programelor care se refera la învățământul pentru minoritati.

6) Se recomanda statelor sa înzestreze autoritatile regionale si locale cu competente corespunzatoare privind învățământul pentru minoritati, facilitând în acest fel si participarea minoritatilor la procesul de formulare a politicilor la nivel regional si/sau local.

7) Se recomanda statelor sa adopte masuri pentru încurajarea implicarii si libertatii de alegere a parintilor în sistemul de învățământ la nivel local, inclusiv în domeniul învățământului în limbile minoritatilor.

## **Institutii publice si private**

8) În conformitate cu prevederile dreptului international, persoanele care apartin minoritatilor nationale, ca si celelalte persoane, au dreptul de a-si înfiinta si administra propriile institutii de învățământ private, în conformitate cu prevederile legislatiei interne. Printre aceste institutii se pot afla si scoli cu predare în limbile minoritatilor.

9) Dat fiind dreptul persoanelor care apartin minoritatilor nationale de a-si înfiinta si administra propriile institutii de învățământ, statele nu pot împiedica exercitarea acestui drept prin impunerea unor cerinte juridice si administrative care sunt prea stricte si inutil împovaratoare, pentru reglementarea înfiintarii si administrarii acestor institutii.

10) Instituțiile private de învățământ cu predare în limbile minorităților naționale au dreptul de a beneficia, fără restricții sau discriminare, de surse proprii de finanțare de la bugetul Recomandările de la Haga statului, de surse internaționale sau provenind din sectorul privat.

### **Învățământul primar și secundar în limbile minorităților**

11) Primii ani de educație sunt de importanță crucială în dezvoltarea copilului. Cercetările în domeniul educației indică faptul că, în situația ideală, limba de predare la nivel prescolar și de grădiniță ar trebui să fie limba cunoscută de copil. Oriunde este posibil acest lucru, se recomandă statelor să creeze condițiile care să ofere părinților și această opțiune.

12) Cercetările au indicat și faptul că, în situația ideală, în școlile primare, toate materiile ar trebui predată în limba minorității. Limba minorității ar trebui predată ca disciplină în sine în mod consecvent. Limba oficială a statului ar trebui să constituie și ea o disciplină în sine, și să fie predată în mod consecvent, preferabil de profesori bilingvi, care înțeleg bine formația culturală și lingvistică a copiilor. Spre sfârșitul studiilor primare, câteva materii practice sau ne-teoretice ar trebui predată în limba oficială de stat. Acolo unde este posibil, statele vor crea condițiile care să ofere părinților libertatea de opțiune și în acest sens.

13) În învățământul secundar, o parte substanțială a disciplinelor ar trebui predată în limba minorităților. Limba minorității ar trebui predată ca materie separată, în mod consecvent. La fel și limba de stat ar trebui predată ca disciplină în sine, în mod consecvent, preferabil de către profesori bilingvi, care înțeleg bine formația culturală și lingvistică a copiilor. Pe parcursul studiilor ar trebui să crească, în mod treptat, numărul disciplinelor predată în limba oficială de stat. Din cercetări reiese că efectele asupra elevilor sunt cu atât mai bune cu cât creșterea numărului respectiv este mai treptată.

14) Organizarea și susținerea învățământului în limbile minorităților la nivel primar și secundar depinde în mare măsură de existența unor profesori cu pregătire adecvată pentru toate disciplinele predată în limba maternă. Prin urmare, din obligația statelor de a asigura condiții adecvate pentru învățământul în limbile minorităților decurge și recomandarea ca ele să asigure facilități adecvate pentru pregătirea corespunzătoare a cadrelor didactice și să creeze condițiile optime pentru ca cei interesați să aibă acces la o astfel de pregătire.

### **Învățământul profesional în limbile minorităților**

15) Învățământul profesional în limbile minorităților ar trebui să devină accesibil la anumite discipline, atunci când persoane aparținând minorităților naționale respective își exprimă dorința de a beneficia de acesta, dacă s-a demonstrat necesitatea unei astfel de forme de învățământ, sau când ea are o justificare numerică.

16) Planul de învățământ al școlilor profesionale cu predare în limbile minorităților ar trebui elaborat în așa fel încât, la încheierea studiilor, elevii să fie capabili de a-și exercita ocupația atât în limba minorității careia îi aparțin, cât și în limba oficială a statului.

### **Învățământul în limbile minorităților la nivel terțiar**

17) Persoanele care aparțin minorităților naționale ar trebui să aibă asigurat accesul la învățământul terțiar în propria lor limbă, dacă s-a demonstrat necesitatea unei astfel de forme de învățământ, sau când ea are o justificare numerică. Învățământul terțiar în limbile minorităților naționale poate fi pus în mod legitim la dispoziția minorităților naționale prin crearea facilităților necesare în cadrul structurilor de învățământ existente, cu condiția ca acestea să servească în mod corespunzător nevoile minorităților naționale respective.

Persoanele care aparțin minorităților naționale pot utiliza și alte cai și mijloace pentru a-și înființa propriile unități de învățământ la nivel terțiar.

18) În situația în care o minoritate națională a detinut și administrat, într-o perioadă istorică recentă, propriile sale instituții de învățământ superior, acest fapt ar trebui avut în vedere atunci când se creează cadrul pentru prevederile viitoare.

### **Elaborarea planului de învățământ**

19) Având în vedere importanța și valoarea pe care o acordă instrumentele internaționale educației interculturale și punerii în valoare a istoriei, culturii și tradițiilor minorităților naționale, se recomandă ca autoritățile de stat din domeniul învățământului să asigure includerea predării istoriei, culturii și tradițiilor minorităților naționale respective în planurile și programele de învățământ din învățământul general obligatoriu. Încurajarea membrilor majorității în sensul învățării limbilor minorităților care trăiesc pe teritoriul statului respectiv ar putea contribui la creșterea toleranței și multiculturalismului în cadrul acestuia.

20) Conținutul învățământului care se referă la minorități ar trebui elaborat cu participarea activă a organismelor reprezentative ale minorităților în cauză.

21) Se recomandă statelor să faciliteze înființarea unor centre pentru elaborarea și evaluarea planului pentru învățământul în limbile minorităților. Aceste centre ar putea fi puse în legătură cu instituțiile de profil existente, cu condiția ca acestea să poată facilita în mod adecvat atingerea obiectivelor care decurg din plan.

## INTRODUCERE

Prin Deciziile de la Helsinki din iulie 1992, Organizatia pentru Securitate si Cooperare Europeana (OSCE) a instituit functia de Înalt Comisar pentru Minoritatile Nationale, ca "instrument de prevenire a conflictelor într-o etapa cât mai timpurie". Acest mandat a fost elaborat în mare masura ca reactie la situatia din fosta Iugoslavie, deoarece exista temerea ca aceste evenimente s-ar putea repeta într-o alta regiune a Europei, mai ales în tarile aflate în perioada de tranzitie spre democratie, si ar putea astfel submina perspectivele de pace si prosperitate cuprinse în Carta de la Paris pentru o Noua Europa adoptata de Sefii de State si Guverne în noiembrie 1990.

Incepând cu data de 1 ianuarie 1993, dl. Max van der Stoel a devenit primul Inalt Comisar OSCE pentru Minoritatile Nationale al OSCE (ICMN). Beneficiind de o bogata experienta personala ca fost membru al Parlamentului, Ministru de externe al Olandei, Reprezentant Permanent al Olandei la Natiunile Unite si militant pentru drepturile omului, dl. Max van der Stoel si-a îndreptat atentia spre numeroasele dispute existente între minoritati si autoritatile centrale din Europa, dispute care, în opinia sa, puteau sa se agraveze. Actionând pe cale diplomatica, ICMN a abordat problemele din peste 10 state, printre care se numara Albania, Croatia, Estonia, Ungaria, Kazahstan, Kirghizstan, Letonia, Fosta Republica Iugoslava a Macedoniei, România, Slovacia si Ucraina. Actiunile sale s-au concentrat în primul rând asupra situatiilor în care erau implicate persoane aparținând grupurilor nationale/etnice care constituie majoritatea numerica într-un stat si minoritatea în alt stat, si care astfel reprezinta subiecte de interes pentru autoritatile guvernamentale din ambele state, constituind o posibila sursa de tensiuni, daca nu conflicte, între state. Este incontestabil faptul ca astfel de tensiuni au definit o mare parte din istoria Europei.

Pentru a defini substanta tensiunilor în care sunt implicate minoritatile nationale, ICMN abordeaza problemele ca agent independent, impartial, care actioneaza în spiritul cooperarii. Desi institutia ICMN nu este un mecanism de control, el se bazeaza pe standardele internationale acceptate de toate statele ca principal cadru de analiza si Octombrie 1996 fundament al recomandarilor specifice. In acest sens, este important sa amintim aici angajamentele facute de statele membre ale OSCE, mai ales cele cuprinse în Declaratia de la Copenhaga a Conferintei asupra Dimensiunii Umane din 1990, în care, în Partea a IV-a, se definesc clar si în detaliu obligatiile privitoare la minoritatile nationale. Este de asemenea important de remarcat faptul ca toate statele membre ale OSCE au obligatia de a respecta prevederile privind drepturile omului, inclusiv privind drepturile minoritatilor, ale Natiunilor Unite, si ca marea majoritate a statelor membre OSCE au de asemenea obligatia de a respecta normele impuse de Consiliul Europei.

Dupa aproape patru ani de activitate intensa, ICMN a reusit sa identifice mai multe probleme si teme recurente care au devenit obiectul activitatii sale într-o serie de state. Învatamântul pentru minoritati, si în mod deosebit învatamântul în limbile minoritatilor, reprezinta una dintre cele mai importante prioritati deoarece, dupa cum a declarat recent ICMN, "Este evident ca învatamântul este un element extrem de important pentru pastrarea si adâncirea identitatii persoanelor care apartin unei minoritati nationale." Pornind de la aceasta idee, în toamna anului 1995, ICMN a solicitat Fundatiei pentru Relatii Inter- Etnice sa desfasoare consultari cu un grup restrâns de experti de larga recunoastere internationala, pentru

ca acestia sa ofere recomandari privind aplicarea adecvata si coerenta a dreptului la educatie al minoritatilor în tarile OSCE.

Fundatia pentru Relatii Inter-Etnice - organizatie neguvernamentala înfiintata în 1993 pentru a desfasura activitati specializate care sa vina în sprijinul activitatii ICMN - a facilitat o serie de consultari cu experti din diferite discipline relevante, care au inclus si doua reuniuni organizate la Haga. Printre expertii consultati s-au aflat, pe de o parte, juristi specializati în dreptul international si, pe de alta parte, lingvisti si experti în educatie specializati în analiza situatiei si nevoilor minoritatilor. Mai exact, expertii consultati au fost: A.G. Boyd Robertson, lector de limba galeza, Universitatea Strathclyde (Marea Britanie); Dr. Pieter van Dijk, membru al Consiliului de Stat (Olanda); Dr. Asbjørn Eide, Directorul Institutul Norvegian pentru Drepturile Omului (Norvegia); Prof. Rein Müllerson, Seful Catedrei de Drept International, King's College (Marea Britanie); Prof. Allan Rosas, Recomandarile de la Haga Universitatea Åbo Akademi (Finlanda); Dr. Tove Skutnabb-Kangas, Conferentiar la Departamentul de Limbi si Culturi Straine, Universitatea Roskilde (Danemarca); Prof. György Szépe, Departamentul de Stiinte ale Limbii, Universitatea Janus Pannonius (Ungaria); Prof. Patrick Thornberry, Facultatea de Drept, Universitatea Keele (Marea Britanie); Dl. Jenne van der Velde, Consultant pentru planul de învățământ, Institutul National pentru Elaborarea Planului de Învățământ (Olanda).

Având în vedere faptul ca standardele existente în ce priveste drepturile minoritatilor se considera a fi parte integranta a drepturilor omului, în consultari s-a pornit de la premisa ca statele respecta absolut toate obligatiile care le revin în domeniul drepturilor omului, inclusiv, si în mod deosebit, dreptul la nediscriminare. O alta premisa a fost aceea ca obiectivul suprem al drepturilor omului este dezvoltarea deplina si libera a personalitatii umane în conditii de egalitate. În consecinta, societatea civila trebuie sa fie deschisa si flexibila si sa integreze toti cetatenii, inclusiv pe cei aparținând minoritatilor nationale. Din consultari au rezultat Recomandarile privind Dreptul la Educatie al Minoritatilor Nationale, care reprezinta o încercare de a clarifica, întrun limbaj relativ direct, continutul dreptului la educatie al minoritatilor, care se aplica în cazurile de care se ocupa ICMN. In plus, normele privind drepturile minoritatilor au fost interpretate în asa fel încât sa se poata asigura coerenta în aplicarea acestora. Recomandarile sunt structurate în opt sub-sectiuni care se refera la problemele de învățământ care apar în practica. În Nota Explicativa care însoteste Recomandarile se regasesc explicatii mai detaliate ale acestora, făcându-se si referire expresa la normele internationale relevante.

# **NOTA EXPLICATIVA LA RECOMANDARILE DE LA HAGA PRIVIND DREPTUL LA EDUCATIE AL MINORITATILOR NATIONALE**

## **Introducere generala**

Declaratia Universala a Drepturilor Omului din 1948 a deschis drumuri noi, în sensul ca a fost primul instrument international care a inclus dreptul la educatie printre drepturile omului.

Articolul 26 din Declaratie face referire la învatamântul elementar ca fiind obligatoriu. Prin acest document, statele se angajeaza sa puna la dispozitia tuturor învatamântul tehnic si profesional si sa faca învatamântul superior accesibil pe baza meritelor. De asemenea, documentul spune clar ca obiectivul educatiei trebuie sa fie deplina dezvoltare a personalitatii umane si consolidarea respectului pentru drepturile omului si libertatile fundamentale. Acelasi articol subliniaza faptul ca educatia trebuie sa promoveze întelegerea, toleranta si prietenia dintre natiuni, rase si religii diferite si sa contribuie la mentinerea pacii. De asemenea, în articol se vorbeste despre dreptul parintilor de a alege tipul de educatie pe care doresc sa-l ofere copiilor lor. Prevederile articolului 26 sunt reiterate cu si mai mare forta în contextul dreptului tratatelor si prezentate în detaliu în articolul 13 al **Pactul International cu privire la Drepturile Economice, Sociale si Culturale**.

Articolul 26 este cel care da tonul de deschidere si larga cuprindere care a caracterizat celelalte instrumente internationale elaborate ulterior si care au confirmat si au definit mai exact dreptul la educatie, atât în termeni generali, cât si cu referire în mod specific la minoritati.

§ Articolul 27 din **Pactul International cu privire la Drepturile Civile si Politice**.

§ Articolul 30 din **Conventia cu privire la Drepturile Copilului**.

Articolele mentionate mai sus garanteaza dreptul minoritatilor de a-si folosi limba în comunitate cu ceilalti membri ai grupului. Articolele enumerate mai jos ofera si ele garantii în legatura cu posibilitatea minoritatilor nationale de a-si învata limba materna sau de a învata în limba materna.

§ Articolul 5 al **Conventiei UNESCO împotriva Discriminarii în Educatie**.

§ Paragraful 34 al **Documentului Întrunirii de la Copenhaga a Conferintei asupra Dimensiunii Umane a CSCE**.

§ Articolul 4 al **Declaratiei Natiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor Apartinând Minoritatilor Nationale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice**.

§ Articolul 14 al **Conventiei Cadru pentru Protectia Minoritatilor Nationale**.

În grade diferite, toate aceste instrumente formuleaza dreptul minoritatilor de a-si pastra identitatea colectiva prin intermediul limbii lor materne. Acest drept se exercita înainte de toate prin educatie. Însa aceleasi instrumente subliniaza si faptul ca dreptul de a-si pastra identitatea colectiva prin limba minoritatii trebuie sa fie contrabalansat de raspunderea de a se integra si a participa la viata plinara a societatii. O astfel de integrare necesita o cunoastere temeinica a societatii respective si o însusire a limbii oficiale de stat. Promovarea tolerantei si pluralismului este o alta componenta importanta a acestei dinamici.

Instrumentele internationale din domeniul drepturilor omului care fac referire la învatamântul în limbile minoritatilor sunt concepute în termeni oarecum vagi si generali. În aceste documente nu se face referire la gradele diferite de accesibilitate si nu se definesc nivelele de învatamânt în limba materna care trebuie sa fie puse la dispozitia minoritatilor sau

modalitatile în care se va face acest lucru. Notiuni cum ar fi "sanse corespunzatoare" de a putea studia în limba minoritatii sau de a primi educatie în aceasta limba, asa cum sunt definite în articolul 14 al **Conventiei Cadru pentru Protectia Minoritatilor Nationale** a Consiliului Europei, trebuie sa fie analizate în lumina altor elemente. Printre aceste elemente se numara necesitatea existentei unor conditii benefice care sa faciliteze pastrarea, întretinerea si dezvoltarea limbii si culturii asa cum se spune în articolul 5 al aceleiasi Conventii, sau cerinta de a se lua masurile necesare pentru a proteja identitatea etnica, culturala, lingvistica si religioasa a minoritatilor nationale, dupa cum se stipuleaza în paragraful 33 al **Documentului Întrunirii de la Copenhaga a Conferintei asupra Dimensiunii Umane a CSCE**.

Indiferent de nivelul de acces pe care si-l pot permite diferite state, acesta nu ar trebui stabilit într-un mod arbitrar. Statelor li se cere sa analizeze în mod corespunzator necesitatile minoritatilor nationale, asa cum sunt ele exprimate si demonstrate în mod consecvent de comunitatile în cauza.

În ceea ce le priveste, minoritatile nationale ar trebui sa emita pretentii rezonabile. Ele ar trebui sa analizeze cu seriozitate factori legitimi cum ar fi numarul lor, densitatea lor demografica într-o anumita regiune (sau regiuni), cât si capacitatea lor de a contribui la durabilitatea acestor servicii si facilitati în timp.

### **Spiritul instrumentelor internationale**

Pe parcursul anilor s-a constatat o evolutie în modul de formulare a drepturilor minoritatilor în normele internationale. Formule pasive cum ar fi "... persoanelor care apartin minoritatilor nu li se va putea nega dreptul... ", care se regasesc în **Pactul International cu privire la Drepturile Civile si Politice** (1966) au lasat locul unei abordari mai pozitive, proactive, de genul "... Statele vor proteja identitatea etnica, culturala, lingvistica si religioasa a minoritatilor nationale... ", dupa cum se formuleaza în **Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferintei asupra Dimensiunii Umane a CSCE** (1990). Aceasta schimbare progresiva în abordare ar indica faptul ca interpretarea restrictiva sau minimalista a instrumentelor nu este în conformitate cu spiritul în care au fost formulate.

În plus, nivelul de acces se va stabili în conformitate cu principiile fundamentale de egalitate si nediscriminare, asa cum sunt formulate în articolul 1 al **Cartei Natiunilor Unite** si în articolul 2 al **Declaratiei Universale a Drepturilor Omului**, si dupa cum se reitereaza în majoritatea instrumentelor internationale. Trebuie analizate de asemenea conditiile specifice fiecarui stat.

### **Masuri si resurse**

Statele membre OSCE sunt îndemnate sa abordeze problema drepturilor minoritatilor într-o maniera proactiva, adica în spiritul articolului 31 al **Documentului de la Copenhaga**, care îndeamna statele respective sa adopte masuri speciale pentru a asigura deplina egalitate pentru membrii minoritatilor nationale. În acelasi sens, articolul 33 al **Documentului de la Copenhaga** solicita statelor sa protejeze identitatea etnica, culturala, lingvistica si religioasa a minoritatilor nationale care traiesc pe teritoriul lor si sa creeze conditiile pentru promovarea acelei identitati.

În unele cazuri, statele membre OSCE se confrunta cu serioase limitari de natura financiara, care pot afecta în mod legitim capacitatea lor de a pune în aplicare strategii si programe de învățământ în beneficiul minoritatilor nationale. Desi aplicarea unor drepturi nu sufera amânare, statele trebuie sa se straduiasca, în mod progresiv, sa ajunga sa asigure toate



drepturile la învățământ în limbile minorităților, folosind nivelul maxim al resurselor de care dispun, inclusiv cele provenind din asistență și cooperare internațională, în spiritul articolului 2 al **Pactului Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale**.

### **Descentralizare și participare**

Articolul 15 al **Convenției Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale**, paragraful 30 al **Documentului Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței asupra Dimensiunii Umane a CSCE** și articolul 3 al **Declarației Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor Aparținând Minorităților Naționale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice** - toate aceste documente subliniază necesitatea ca minoritățile naționale să participe la procesul de luare a deciziilor, mai ales în cazurile în care problemele care se analizează îi afectează în mod direct.

Participarea efectivă la procesul de luare a deciziilor, mai ales la cele care privesc minoritățile, este o componentă esențială a procesului democratic.

Implicarea activă a părinților la nivel local și regional, precum și participarea efectivă a instituțiilor care reprezintă minoritățile naționale în procesul de învățământ (inclusiv în procesul de elaborare a planurilor și programelor de învățământ pentru minorități), vor trebui să fie facilitate de state în spiritul paragrafului 35 al **Documentului de la Copenhaga**, care accentuează importanța participării efective a membrilor minorităților naționale la treburile publice, inclusiv la treburile legate de protejarea și promovarea propriei lor identități.

### **Instituii publice și private**

Articolul 27 al **Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice** se referă la dreptul minorităților de a-și folosi limba în comunitate cu alți membri ai grupului. Articolul 13 al **Pactului Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale** garantează dreptul părinților de a alege pentru copiii lor alte școli decât cele înființate de autoritățile publice. De asemenea, garantează dreptul indivizilor și instituțiilor de a înființa și administra instituții de învățământ alternative, în măsura în care acestea se conformează normelor educaționale minime stabilite de stat. Articolul 13 al **Convenției Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale** se referă la dreptul minorităților de a-și înființa și administra propriile instituții de învățământ, deși statul nu are obligația de a finanța aceste instituții. Paragraful 32 al **Documentului de la Copenhaga** nu impune statului obligația de a finanța aceste instituții, însă spune că aceste instituții pot "solicita asistență din partea statului, în conformitate cu legislația națională".

Dreptul minorităților naționale de a-și înființa și administra propriile instituții, inclusiv cele de învățământ, este bine fundamentat în dreptul internațional și trebuie să fie recunoscut ca atare. Deși statul are dreptul de a superviza acest proces dintr-o perspectivă administrativă și în conformitate cu propria legislație, el nu poate împiedica exercitarea acestui drept prin impunerea unor cerințe administrative exagerate, care pot face practic imposibilă înființarea propriilor instituții de învățământ de către minoritățile naționale. Deși statul nu are obligația oficială de a finanța aceste instituții private, acestea nu pot fi împiedicate să încerce să obțină finanțare din surse interne și internaționale.

### **Învățământul primar și secundar în limbile minorităților**

În instrumentele internaționale care se referă la învățământul în limbile minorităților se declară că minoritățile nu au doar dreptul de a-și păstra identitatea prin intermediul limbii

materne, ci au și dreptul de a se integra în și a participa la mersul societății mai largi în care traiesc, învățând limba oficială a statului.

Având în vedere cele de mai sus, dobândirea multilingvismului de către minoritățile naționale ale statelor membre OSCE poate fi văzută drept calea cea mai eficientă de atingere a obiectivelor definite de instrumentele internaționale care se referă la protecția minorităților naționale, precum și la integrarea acestora. Recomandarile care se referă la învățământul primar și secundar au menirea de a servi ca linie orientativă în elaborarea strategiei de învățământ în limbile minorităților și a planurilor și programelor de învățământ adecvate.

Această abordare este propusă de cercetarea didactică și constituie o interpretare realistă a normelor internaționale relevante.

Eficiența acestei abordări depinde de o serie de factori. Un prim factor ar fi măsura în care această abordare consolidează limba maternă a unei minorități mai puțin viguroase, prin folosirea sa ca mediu de predare. Un alt factor ar fi măsura în care sunt implicate în procesul de învățământ cadrele didactice bilingve.

Un al treilea factor este măsura în care atât limba minorității, cât și cea oficială a statului, sunt predate ca discipline pe parcursul celor 12 ani de studiu, precum și măsura în care ambele limbi sunt folosite ca mijloc de educație într-o manieră optimă, în diferite faze ale educației unui copil.

Această abordare are ca scop crearea spațiului necesar pentru ca limba unei minorități mai slabe să prospere. Abordarea vine în contrast cu alte abordări al căror obiectiv este predarea limbii minorității, sau chiar realizarea unei instrucții minime în limba minorității doar în vederea facilitării unei tranziții timpurii către predarea exclusivă în limba oficială a statului.

Abordările de tip submersiv, prin care disciplinele sunt predate exclusiv prin intermediul limbii oficiale de stat și copiii aparținând minorităților sunt complet integrați în clase de copii aparținând majorității, nu sunt conforme cu standardele internaționale. Aceeași observație se aplică și școlilor segregate, în care toate disciplinele se predau exclusiv prin intermediul limbii materne a minorității, pe tot parcursul procesului educațional, și unde limba majorității nu se predă deloc, sau se predă într-o măsură foarte mică.

### **Învățământul profesional în limbile minorităților**

Dreptul persoanelor care aparțin minorităților naționale de a învăța în limba lor maternă sau de a fi educate în limba lor maternă, așa cum se formulează în paragraful 34 al **Documentului de la Copenhaga**, ar trebui să implice și dreptul la învățământ profesional în limba maternă la discipline specifice. În spiritul egalității și nediscriminării, se recomandă statelor membre OSCE să asigure accesul la acest tip de învățământ, acolo unde este evidentă dorința de a se organiza o asemenea formă de învățământ și există și o justificare numerică.

Pe de altă parte, nu ar trebui diminuată capacitatea statului de a planifica și coordona strategiile economice și educaționale. Capacitatea absolvenților școlilor profesionale în limbile minorităților de a funcționa profesional și în limba oficială de stat ar reprezenta un avantaj. Această capacitate le-ar permite să-și desfășoare activitatea atât în regiunea unde se concentrează minoritatea în cauză, cât și în restul teritoriului statului respectiv. În această perioadă de tranziție către o economie de piață, care presupune o mișcare neînfrânată a bunurilor, serviciilor și forței de muncă, o astfel de limitare ar putea îngreuna sarcina statului de a oferi locuri de muncă și de a susține dezvoltarea economică. Prin urmare, învățământul profesional în limba maternă a minorităților naționale ar trebui să asigure dobândirea de către toți elevii a unei pregătiri adecvate și în limba oficială a statului.

### **Educatia minoritatilor la nivel tertiar**

Ca si în cazul precedent, dreptul de a-si învata limba materna sau de a fi instruiti în limba materna, asa cum se formuleaza în paragraful 34 al **Documentului de la Copenhaga** ar putea presupune dreptul minoritatilor nationale la învatamânt tertiar în limba lor materna. Si în acest caz trebuie luate în considerare principiile accesului egal si al nediscriminarii, precum si nevoile comunitatii si obisnuita justificare numerica. În absenta unei finantari de la guvern, libertatea minoritatilor de a-si înfiinta propriile institutii de învatamânt superior nu poate fi îngradita în nici un fel.

Paragraful 33 al **Documentului de la Copenhaga** accentueaza importanta ideii ca statul nu doar protejeaza identitatea minoritatilor, ci o si promoveaza. În lumina celor de mai sus, statul ar trebui sa aiba în vedere posibilitatea de a pune la dispozitia celor interesati învatamânt tertiar în limba minoritatilor, acolo unde s-a demonstrat necesitatea unei astfel de forme de învatamânt si unde exista si o justificare numerica. În acest context, nu ar trebui ca învatamântul tertiar în limba materna sa se limiteze la formarea cadrelor didactice pentru scolile în limbile minoritatilor.

Odata ce s-au stabilit cele de mai sus, trebuie avute în vedere si limitarile financiare cu care se confrunta mai ales statele aflate în tranzitie spre economia de piata. Asigurarea învatamântului tertiar în limba minoritatilor nu este sinonima cu înfiintarea unor infrastructuri paralele. Mai mult, inserarea unor institutii educationale paralele la nivel universitar ar putea contribui la izolarea minoritatii de majoritate. Articolul 26 din **Declaratia Universala a Drepturilor Omului** accentueaza faptul ca obiectivul învatamântului este promovarea înțelegerii, tolerantei si prieteniei între natiuni, rase si religii. În acest spirit, de vreme ce scopul urmarit este integrarea, ar trebui avut grija ca dezvoltarea intelectuala si culturala a majoritatii si minoritatii sa nu aiba loc în izolare.

### **Elaborarea planului de învatamânt**

Dupa sfârșitul celui de-al doilea razboi mondial, un numar din ce în ce mai mare de instrumente internationale au pus accent tot mai mare pe obiectivele învatamântului. Conform acestor instrumente, învatamântul trebuie sa ofere nu doar o pregatire strict academica sau tehnica, ci el trebuie sa transmita si valori cum ar fi toleranta, pluralismul, antirasismul si armonia internationala si inter-comunitara. O astfel de cerinta pune sarcini deosebite în fata statelor care au minoritati nationale pe teritoriul lor. De asemenea, în aceste state, problema coabitarii si armoniei inter-grupuri/inter-etnica este de importanta vitala pentru stabilitatea lor interna. Aceasta coabitare si armonie este de asemenea un factor important pentru pastrarea pacii si securitatii în regiune.

Articolul 4 al **Declaratiei Natiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor Apartinând unor Minoritati Nationale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice** solicita statelor sa "încurajeze cunoasterea istoriei, traditiilor, limbii si culturii minoritatilor care exista pe teritoriul lor". Articolul 12 al **Conventiei Cadru pentru Protectia Minoritatilor Nationale** solicita statelor sa "promoveze cultura, istoria, limba si religia minoritatilor lor nationale."

Paragraful 34 al **Documentului Reuniunii de la Copenhaga a Conferintei asupra Dimensiunii Umane a CSCE** se refera la cerinta conform careia, în elaborarea planului de învatamânt, statele "vor tine cont si de istoria si cultura minoritatilor nationale."

Aceste cerinte impun statelor sa cuprinda în planurile si programele de învatamânt predarea istoriei si traditiilor diferitelor minoritati nationale care traiesc pe teritoriul lor. Acest

obiectiv poate fi realizat în mod unilateral de către autoritățile de stat, fără a se ține cont de participarea minorităților în cauza la acest proces. O astfel de abordare nu este totuși recomandabilă și ar putea avea efecte negative.

Articolul 15 al **Convenției Cadru pentru Protecția Minorităților Naționale**, paragraful 30 al **Documentului Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței asupra Dimensiunii Umane a CSCE** și articolul 3 al **Declarației Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Persoanelor Aparținând Minorităților Naționale sau Etnice, Religioase sau Lingvistice** subliniază necesitatea ca minoritățile naționale să participe la procesul de luare a deciziilor mai ales în cazurile în care problemele analizate le privesc în mod direct.

Apariția unor centre de elaborare a planului pentru învățământul în limbile minorităților ar facilita prin urmare acest proces dual și ar asigura calitatea și profesionalismul acestuia.

### **Observații finale**

Tema dreptului la educație al minorităților este o problemă delicată în mai multe state membre ale OSCE. În același timp, procesul educațional dispune de potențialul necesar pentru a facilita în mod eficient și a consolida respectul și înțelegerea reciprocă între diferite comunități din cadrul statelor membre.

Având în vedere natura delicată a acestei probleme în momentul de față, precum și natura oarecum vagă și generală a normelor continute în diferite instrumente internaționale din domeniul drepturilor omului, elaborarea unei serii de recomandări poate contribui la realizarea unei mai bune înțelegeri și a unei mai bune abordări a problemelor legate de dreptul la educație al minorităților. Recomandările de la Haga nu sunt exhaustive. Ele au doar scopul de a servi drept cadru general, care poate veni în sprijinul statelor în procesul de elaborare a strategiilor educaționale pentru învățământul minorităților.

# REFORMA TERITORIAL-ADMINISTRATIVĂ – EXPERIENȚA EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST <sup>1</sup>

În document sunt luate în dezbateri 3 teme principale, considerate ca fiind cele mai importante în domeniul reformei teritorial-administrative ucrainene:

- relațiile între reprezentanțele locale ale puterii executive și organele de autoadministrare locală
- relațiile între organele de autoadministrare locală și organele amalgamate ale autoadministrării locale
- fragmentarea geografică a unităților puterii executive.

O atenție deosebită se va acorda ultimului punct.

## **1. Relațiile între reprezentanțele locale ale puterii executive și organele de autoadministrare locală**

În Polonia, ca și în alte țări din această regiune – Ungaria, Cehia, Slovacia – până la transformările politice din 1990 a existat un sistem în care președinții consiliilor locale electivă coexistau cu președinții administrațiilor, desemnați de guvernul central pentru a reprezenta puterea executivă. Acest sistem învechit era considerat ca ineficient și împiedica funcționarea adevăratei autoadministrări locale. După 1990 el a fost înlocuit cu un sistem în care fiecare unitate administrativă locală avea o administrație proprie, subordonată consiliului ales (și nu guvernului central). Totuși, administrația de stat verifică activitatea organelor de autoadministrare locală, însă această supraveghere este limitată la controlul asupra legalității hotărârilor adoptate la nivel local.

Au fost înlăturate și raporturile ierarhice între diferite niveluri ale autoadministrării locale. În prezent funcțiile fiecărui nivel sunt strict delimitate – de exemplu, municipalitățile poloneze (gmina) sau județele powiat (unități care după dimensiuni se aseamănă cu raioanele ucrainene) nu se subordonează regiunii (województwo).

În Polonia, regiunea este singurul nivel la care coexistă reprezentanțele puterii executive și organele de autoadministrare locală. Reprezentanța regională a puterii executive este condusă de un voievod (wojewoda), iar în fruntea organului de autoadministrare regională se află un marszałek, ales de consiliul regional. Aceste două structuri administrative au diferite funcții, între ele nu există nici o subordonare.

Într-o serie de chestiuni mai puțin importante statul își delegă funcțiile organelor de autoadministrare locală. Dar trebuie să subliniem că anume în Polonia majoritatea funcțiilor autoadministrării locale nu sunt delegate de către guvernul central, ci sunt proprii. La nivel regional și la nivel de gmina cheltuielile pentru funcțiile delegate reprezintă nu mai mult de 10% din toată suma bugetului organelor de autoadministrare locală. La nivel de județe (powiat) numărul funcțiilor delegate este mai mare (circa 30%) – fapt criticat foarte pe larg, de aceea în viitorul apropiat se așteaptă reducerea acestei proporții. Filozofia constituțională care stă la baza acestui sistem arată că organele de autoadministrare locală, beneficiind de un grad de autonomie relativ ridicat în problemele adoptării deciziilor și de libertate de acțiune în

---

<sup>1</sup> Autor documentului – profesor Pawel Swianiewicz (Polonia). Acest document a fost elaborat în cadrul componentului "Reforma teritorial-administrativă" proiectului LARGIS

problemele financiare, continuă să rămână o parte a sectorului de stat. În felul acesta obligațiile constituționale privind asigurarea funcțiilor concrete (ca învățământul, ocrotirea sănătății sau protecția socială) nu contravin delegării acestor funcții organelor de autoadministrare locală. Respectiv, aceste funcții nu necesită finanțare prin granturi convenționale (în terminologia ucraineană – dotații speciale), dar pot fi finanțate, fie și parțial, prin granturi generale (neconcrete) și din veniturile proprii ale organelor de autoadministrare locală.

## **2. Unitățile puterii executive, încorporate (anexate) la altă unitate a puterii executive**

Cum anume are loc procesul anexării unei unități a puterii executive la altă unitate (mai mare) de același nivel nu se cunoaște nici astăzi destul de clar. În toate țările Europei Centrale și de Est o parte a orașelor mari sunt împărțite pe raioane. În unele cazuri relațiile dintre oraș și raioane sunt reglementate de un Act special (cum ar fi în Varșovia – Polonia sau în Bratislava – Slovacia), în altele aceste relații depind de reglementările orășenești interioare (Cracovia, Poznan, Gdansk și alte orașe poloneze mari), dar față de raioanele orașelor nu se manifestă niciodată o atitudine asemănătoare unității de același nivel al puterii executive.

În țările în care unitățile municipale ale puterii executive sunt mari și se compun din mai multe unități, așa-numitele „unități secundare” (deseori identice, cu sate aparte), acestea joacă un rol important. Anume astfel de situații există în Bulgaria și Polonia. Deoarece experiența „unităților secundare” poate fi de folos în procesul discutării în Ucraina a unei posibile reforme în domeniul respectiv, urmează să ne oprim mai detaliat la acest exemplu.

În unele țări din Europa Centrală și de Est (Cehia, Ungaria, Slovacia) există o rezistență puternică față de crearea organelor de autoadministrare locală<sup>2</sup>, care se compun din mai multe localități-unități. Cele mai cunoscute argumente în sprijinul acestei poziții constau în faptul că asemenea stare a lucrurilor încalcă dreptul la autonomia locală, distruge identitatea satelor mici și poate duce la desconsiderarea necesităților comunităților locale. Exemplul bulgar și cel polonez ne dau posibilitatea să verificăm dacă aceste argumente sunt suficient de temeinice și în ce condiții pot fi reduse neajunsurile sistemului de autoadministrare locală din care fac parte mai multe unități teritoriale.

În primul rând, urmează să subliniem că din nici un „sistem consolidat” satul n-a dispărut ca unitate teritorială, cu un anumit grad de autonomie. În Bulgaria există aproape 1.700 de kmetstva, iar în Polonia – peste 40 de mii de solectwa, care se bucură de dreptul de a îndeplini un număr limitat de funcții și de a avea reprezentanți proprii aleși. Existența unităților sub-municipale depinde de hotărârea consiliului municipal, deși în prezent nu se fac încercări de a le lichida. Primarii satelor sunt invitați la ședințele consiliilor municipale și au dreptul să se pronunțe în legătură cu interesele patriei lor mici, cu toate că nu au drept de vot în consiliile de autoadministrare locală. Situația organelor sub-municipale în Bulgaria și Polonia este descrisă succint în tabelul 1.

Trebuie să menționăm, însă, că în ambele țări descentralizarea se poate dezvolta în continuare și în cadrul municipalității. Există indicii care arată că tendința de a delega mai multe funcții către kmetstva în Bulgaria s-a redus pe parcursul ultimilor ani. De asemenea, în Polonia câțiva reprezentanți ai satelor se plâng că relațiile lor cu primarii municipali nu sunt prea directe și transparente, iar uneori delegarea funcțiilor este foarte limitată. Fără îndoială,

---

<sup>2</sup> În continuare „organ de autoadministrare locală” și „guvern local” sunt folosite ca sinonime

poate fi desfășurată în continuare o descentralizare mai radicală, transmițând mai multă libertate de acțiune unor sate. În sprijinul acestei afirmații pot fi invocate exemple din țările occidentale cu sisteme teritoriale consolidate (Marea Britanie, Scandinavia). Argumentul principal îl prezintă unele orașe norvegiene, în care mai bine de jumătate din bugetele municipale sunt administrate de unități sub-municipale, în timp ce în Polonia orașelor sau raioanelor în orașe lise transmit cel mult 2-3% din suma bugetului.

### Situația organelor sub-municipale de autoadministrare locală în Bulgaria și Polonia

Tabelul 1

	<b>Bulgaria</b>	<b>Polonia</b>
Numărul organelor sub-municipale de autoadministrare locală	1.696 de <i>kmetstvo</i>	mai mult de 40,000 de <i>solectwo</i> (există în 99% de municipalități sătești și mixte și în 6% de municipalități ale orașelor)
Mărimea organelor sub-municipale de autoadministrare locală	nu mai puțin de 500 de locuitori (potrivit legislației)	în medie 370 de locuitori
Cum a fost creată unitatea respectivă?	prin referendum inițiat de către 25% din populație sau de Consiliu	hotărârea Consiliului, condiționată în practică prin tradiție
Alegerile primarului satului	alegeri generale (cu participarea tuturor locuitorilor)	adunarea generală (la adunarea satului)
Reprezentarea unor sate aparte în consiliul local	fără garanții, reprezentarea proporțională duce la dominația celor mai mari orașe și la o reprezentare cât se poate de modestă a satelor	raioanele cu un singur consilier garantează reprezentarea majorității satelor (deși în 40% de organe de autoadministrare sătești numărul satelor întrece numărul consilierilor). Dar în 152 (7%) de municipalități cu sate având o populație mai mare de 20.000 – alegeri proporționale în câteva raioane cu 5-10 consilieri în fiecare
Împuternicirile satelor și serviciile pe care le acordă ele	depind de consiliul municipal. Se constată o slăbire a sprijinului descentralizării	depind de Consiliu. Exemple tipice: o parte a veniturilor de la impozitele locale rămân în sat și sunt folosite pentru activitatea centrelor de cultură ale satelor, iluminatul străzilor, transportarea elevilor la școală
Participarea primarului satului la conducerea municipalității	este invitat la întrunirile consiliului municipal, dar nu are drept de vot	este invitat la întrunirile consiliului municipal, dar nu are drept de vot

Experiența poloneză, însă, nu-i sprijină pe acei care susțin că în cadrul organelor mari de autoadministrare locală satele mici se simt oprimare de către „capitală” și contestă faptul că lupta pentru resurse între părțile municipalității poate să devină factor dominant al politicii locale. În organele poloneze de autoadministrare locală conflictele teritoriale sunt cel mai puțin simțite și lipsite de importanță. Parțial cauza acestui fapt poate fi sistemul electoral. În majoritatea organelor de autoadministrare locală din satele poloneze există sistemul majoritar, potrivit căruia în fiecare sat se alege unul sau mai mulți consilieri. Astfel, fiecare sat simte că este reprezentat și chiar în municipalitățile în care sunt mai multe sate decât consilieri reprezentanța în Consiliu are la bază principiul geografic. În municipalitățile mixte orășenești-sătești (care se compun din orășele relativ mici și din satele care le înconjoară) deseori se întâmplă că consilierii orașelului nu întrunesc numărul suficient de voturi din cauza reprezentanței mai numeroase a localităților sătești. Totuși, în procesul adoptării hotărârilor și repartizării resurselor dominația unei localități mai mari este puțin probabilă.

Situația în organele de autoadministrare locală din Bulgaria se deosebește considerabil de cea poloneză datorită sistemului electoral bulgar. Reprezentarea proporțională (când toți cetățenii votează aceleași liste) duce deseori la o asemenea situație, când mai bine de 90% din consilieri reprezintă orașul cel mai mare. În asemenea situație există o probabilitate mai mare că necesitățile satelor mici nu vor fi luate în considerare în procesul repartizării resurselor.

### 3. Fragmentarea sau consolidarea organelor puterii locale?

Tipurile teritoriale de organizare a organelor europene de autoadministrare locală arată un mare număr de căi de soluționare a problemei. Chiar dacă vom analiza nivelul de bază al organelor de autoadministrare locală, vom vedea că Anglia, țările scandinave și Olanda au municipalități destul de mari, în timp ce Franța, de exemplu, este împărțită în aproximativ 40 mii de unități foarte mici de autoadministrare locală. Această deosebire este oglindită pe scurt în tabelul 2.

#### Mărimea medie a organelor de autoadministrare locală (municipalităților) în țările europene selectate

Tabelul 2

Țara	% municipalităților cu o populație mai mică de 1.000 de cetățeni	Numărul mediu al locuitorilor	Suprafața medie (km. p.)
Anglia și Wales	0	123.000	533
<b>Lituania</b>	<b>0</b>	<b>66.000</b>	<b>1.166</b>
<b>Iugoslavia</b>	<b>0</b>	<b>49.500</b>	<b>487</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>0</b>	<b>35.000</b>	<b>432</b>
Suedia	0	29.500	1.595
Olanda	0.2	20.500	60
Danemarca	0	18.000	150
<b>Polonia</b>	<b>0</b>	<b>16.000</b>	<b>130</b>
<b>Macedonia</b>	<b>3</b>	<b>15.800</b>	<b>209</b>
<b>Slovenia</b>	<b>3</b>	<b>10.300</b>	<b>106</b>
<b>Albania</b>	<b>0</b>	<b>10.000</b>	<b>77</b>
Finlanda	5	10.500	730



Norvegia	4	9.000	710
<b>Croația</b>	<b>3</b>	<b>8.800</b>	<b>104</b>
<b>România</b>	<b>2</b>	<b>7.600</b>	<b>81</b>
Italia	24	6.500	38
<b>Estonia</b>	<b>9</b>	<b>5.700</b>	<b>178</b>
Spania	61	5.000	60
<b>Ucraina</b>	<b>39</b>	<b>4.600</b>	<b>56</b>
<b>Letonia</b>	<b>32</b>	<b>4.300</b>	<b>115</b>
<i>Ungaria</i>	<b>54</b>	<b>3.300</b>	<b>32</b>
<i>Slovacia</i>	<b>68</b>	<b>1.900</b>	<b>17</b>
<b>Cehia</b>	<b>80</b>	<b>1.700</b>	<b>13</b>
Franța	77	1.300	15

*Notă: țările din Europa Centrală și de Est sunt evidențiate cu aldine.*

Deseori se fac presupuneri că organele de autoadministrare locală din localitățile cu o populație mai mică de 1.000 de cetățeni nu-și pot îndeplini majoritatea funcțiilor locale tipice, de aceea am hotărât să includem în tabel anume astfel de organe mici.

Deosebirea dintre țări pot fi explicate doar parțial prin factori istorici și inerția organizării spațiale. În unele țări organizarea teritorială a municipalităților are într-adevăr rădăcini în tradițiile istorice și orice încercări de a schimba aceste tradiții sunt pasibile de rezistență (Franța este un exemplu clasic de asemenea situație). Cu toate acestea, pot fi invocate și exemple de țări unde mărimea municipalităților a fost modificată de curând. Marile raioane britanice au fost create abia cu 20 de ani în urmă<sup>3</sup>. Amalgamarea (fuzionarea) municipalităților mici s-a produs în țările scandinave cu cel mult 20-40 de ani în urmă. Modificările structurale în țările europene, introduse pe parcursul ultimilor 40 de ani, au dus de regulă la mărirea unităților autoadministrării locale, iar în unele rapoarte „reforma administrației teritoriale” este folosită ca sinonim al termenului „amalgamare”.

Problema mărimii unităților de autoadministrare orășenească are multe consecințe practice, care depășesc cadrul rezultatelor tipic identificate ale organizațiilor teritoriale. Unii cercetători consideră că forma organizării teritoriale determină în mare măsură alte caracteristici ale sistemului local de administrare, care cuprinde separația funcțiilor și varietatea contactelor între guvernul central și cel local. Trebuie să menționăm în mod deosebit că, atunci când există organe mari de autoadministrare locală, apare posibilitatea descentralizării unui spectru mai larg de funcții.

### **3.1. Organizarea teritorială la nivel de bază în Europa Centrală și de Est**

La începutul anilor '70 am devenit martorii unui proces de consolidare teritorială în spațiul întregii Europe Centrale și de Est. În mare măsură această schimbare a fost condiționată de teoria reformistă, precum și de convingerea foarte puternică și răspândită pe larg a liderilor comuniști privind caracterul de masă al producției. Comunitățile poloneze au fost comasate în 1973, numărul lor reducându-se de la peste 4.000 la 2.400 de unități. În Ungaria numărul

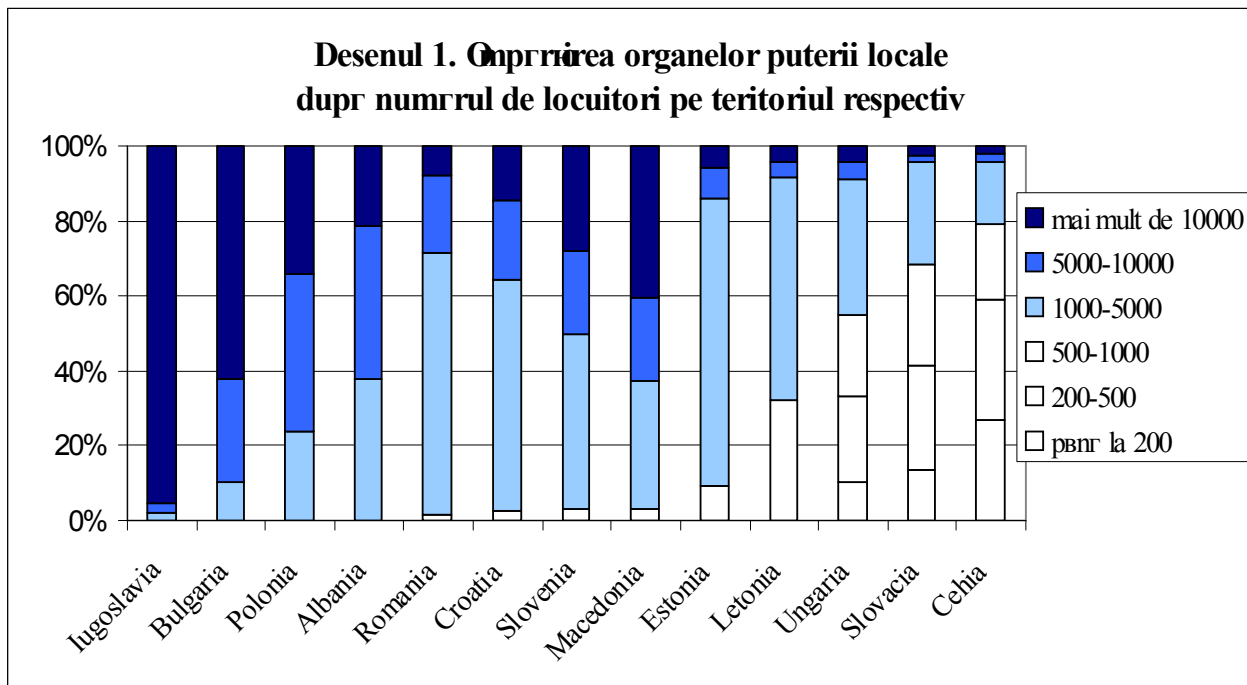
<sup>3</sup> E cazul să menționăm că în ultimii 10 ani în Marea Britanie nu încetează dezbaterile asupra sistemului de autoadministrare locală cu un singur nivel, care a dus la crearea unor unități de autoadministrare orășenească de dimensiuni încă mai mari

municipalităților s-a redus de la 3.021, câte existau în 1962, la 1.364 în 1988. Numărul municipalităților a fost redus și în Cehia de la 11.459 în 1950 la 4.104 în 1988. În Bulgaria numărul municipalităților a fost micșorat de la 2.178 în 1949 la 255 la finele anului 1980.

La începutul anilor '90 în majoritatea acestor țări a avut loc o fragmentare teritorială, care poate fi explicată ca o reacție la comasarea forțată din anii '70. În Ungaria numărul municipalităților a crescut brusc la 3.133 în 1992, în Cehia numărul lor a crescut cu aproximativ 50%, iar numărul municipalităților slovace s-a mărit cu mai bine de 20%. Procesul fragmentării în Polonia n-a fost chiar atât de pronunțat. Din 1998 numărul municipalităților poloneze a crescut cu mai puțin de 5%. Vom menționa că în Bulgaria, România și fosta Iugoslavia practic nu s-a produs procesul fragmentării teritoriale.

Ca urmare, în actuala Europă Centrală și de Est există țări cu un număr mare de organe de autoadministrare locală (Cehia, Slovacia, Ungaria, Ucraina, Letonia și, într-o măsură mai mică, Estonia), țări cu un grad înalt de consolidare a sistemului teritorial (Lituania, Iugoslavia, Bulgaria, Polonia) și câteva țări aflate la mijloc (Macedonia, Albania, Slovenia, Croația, România). Această deosebire este ilustrată pe desenul 1.

Aproximativ 10% din numărul unităților de autoadministrare locală în Cehia și mai bine de 4% în Slovacia sunt doar niște sate mici având cel mult 100 de locuitori. Municipalitățile în care locuiesc mai puțin de 500 de cetățeni reprezintă aproximativ 60% din numărul unităților de bază în Cehia, mai mult de 40% – în Slovacia și aproximativ 15% – în Ungaria. În astfel de țări, ca Bulgaria și Polonia, nici o unitate de autoadministrare locală nu are mai puțin de 1.000 de cetățeni și foarte puține au sub 2.000 de locuitori. Mari unități teritoriale (peste 10.000 de cetățeni) reprezintă 90% din toate unitățile de autoadministrare locală în Lituania și Iugoslavia, 2/3 în Bulgaria, 1/3 în Polonia, dar numai 5% și mai puțin în Letonia, Estonia și Ungaria și ceva mai mult de 2% în Cehia și Slovacia.



Reieșind din acestea, nu trebuie să ne mire faptul că în țările cu sisteme teritoriale fragmentare, ca Cehia, Slovacia și Ungaria (precum și în asemenea țări ca Ucraina, în care

mărimea medie a unităților municipale întrece cu puțin 4.600 de cetățeni la o unitate, iar în raioanele sătești mărimea medie în mai mult de 10.000 de unități municipale constituie 1.500 de locuitori), problema dimensiunii municipalităților este viu dezbătută atât de politicienii locali, cât și de savanți. Se constată că organele mici de administrare locală (multe dintre ele numărând mai puțin de 100 de locuitori) nu pot acorda servicii importante la nivel local și încetinesc procesul descentralizării. De asemenea se menționează că fragmentarea teritorială sporește numărul problemelor legate de decalajul între posibilitatea de a cuprinde zona de deservire și granițele geografice ale autoadministrării locale, care trebuie să asigure această deservire.

### ***3.2. Dezbateri în legătură cu mărimea optimă a organelor de autoadministrare locală***

Dezbaterile în legătură cu mărimea optimă a organelor de autoadministrare locală de obicei sunt concentrate pe 4 aspecte:

- eficiența economică – care structură poate oferi mai multe servicii la un preț mai redus;
- democratismul – care structuri pot asigura mai bine controlul civic asupra organelor puterii și mecanismul de răspundere;
- repartiția – care structură poate realiza o repartiție mai echitabilă a serviciilor și impozitelor;
- dezvoltarea – care structură dispune de un echipament mai bun pentru asigurarea dezvoltării economice.

Există argumente teoretice în sprijinul fragmentării (majoritatea sunt prezentate în Teoria opțiunii statale) și argumente în sprijinul creării de mari unități locale ale autoadministrării (prezentate în așa-numita „Teorie a reformei”). Cu anumite simplificări se poate menționa că majoritatea argumentelor în favoarea organelor mari de autoadministrare locală au la bază factorii economici, în timp ce adepții organelor mici de autoadministrare locală pun accentul pe importanța democrației locale și a relațiilor între cetățeni și reprezentanții aleși de ei.

### ***3.3. Influența mărimii organelor de autoadministrare locală asupra funcționării lor – dovezi empirice în Europa Centrală și de Est<sup>4</sup>***

#### **3.3.1. Iluzia că fiecare organ de autoadministrare locală ar avea aceleași funcții**

În toate țările examinate legislația stabilește că toate nivelurile de bază ale autoadministrării locale (indiferent de mărimea lor) sunt egale și au aceleași împuterniciri. Dar este evident că ar fi o iluzie să așteptăm ca satele mici să fie în stare să îndeplinească aceleași funcții, pe care le îndeplinesc unitățile teritoriale de dimensiuni mari. În practică, sfera reală a activității depinde întru totul de mărimea municipalității.

În Bulgaria s-a calculat că municipalitatea orașului Sofia îndeplinește 48 de tipuri de funcții, însă numărul funcțiilor se reduce treptat în unitățile mai mici, iar în municipalitățile cu mai puțin de 10.000 de cetățeni numărul serviciilor este de 13. Sfera ocrotirii sănătății este un bun exemplu al acestui proces – numărul serviciilor în sfera ocrotirii sănătății se reduce treptat pe măsura reducerii mărimii guvernului local.

---

<sup>4</sup> La baza acestui capitol stă experiența următoarelor țări: Bulgaria, Cehia, Ungaria, Polonia și Slovacia.

Legislația Poloniei stabilește 65 de orașe mari, care au nu numai atribuții municipale, ci și atribuții județene (powiat), cum ar fi învățământul, serviciul de pompieri, protecția consumatorilor etc. Cu toate acestea, între restul municipalităților există deosebiri în ceea ce privește acordarea serviciilor, deși aceste deosebiri abia dacă pot fi găsite în legislație. Un exemplu reușit în acest sens este transportul public local – de el se ocupă aproximativ 200 de municipalități (de obicei, mari), însă celelalte 2.200 de municipalități nu se ocupă de el.

În Ungaria numărul funcțiilor depinde de numărul populației (2.000, 10.000, 20.000, 30.000) – dacă în unitatea teritorială trăiește un număr mai mare de locuitori, crește și numărul serviciilor obligatorii. De asemenea, nu putem aștepta că cele aproximativ 9% de municipalități cehe cu o populație mai mică de 100 de locuitori, precum și cele asemănătoare lor din Slovacia, vor fi în stare să facă față majorității funcțiilor tipice locale, cum ar fi serviciile de infrastructură, strângerea și prelucrarea deșeurilor menajere etc. În unele cazuri aceste funcții sunt îndeplinite împreună cu organele locale de autoadministrare învecinate, în altele administrațiile locale sunt responsabile de aceste funcții și încheie contracte cu sectorul public sau privat pentru efectuarea lucrărilor respective, iar uneori, cu precădere în Cehia, aceste servicii sunt acordate pur și simplu de către orașul vecin fără nici un contract formal și compensare financiară din partea guvernelor sătești, amplasate în jurul orașului respectiv.

Sondajele de opinie arată că locuitorii municipalităților mari sunt de părerea că organele de autoadministrare locală trebuie să fie responsabile de un spectru mai larg de servicii, iar locuitorii satelor mici consideră că în prezent serviciile pe care le acordă organele de autoadministrare locală sunt suficiente.

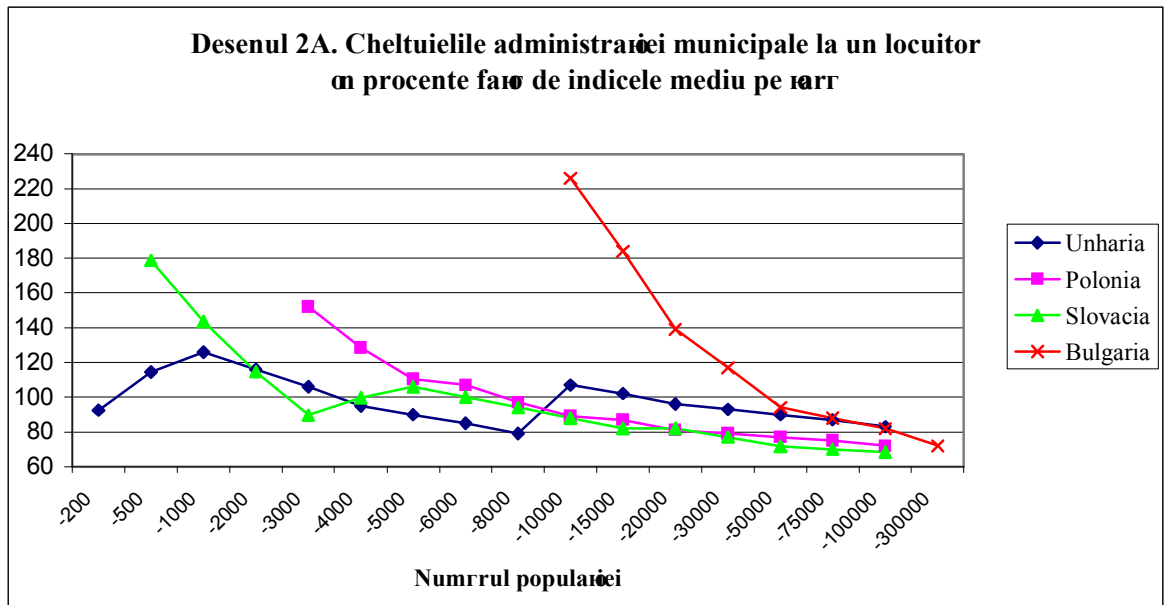
### 3.3.2. Costul acordării serviciilor – exemplu de economie a producției în serie

În majoritatea țărilor analizate s-a văzut că producția în serie este importantă pentru câteva feluri de servicii, de care sunt răspunzătoare organele de autoadministrare locală.

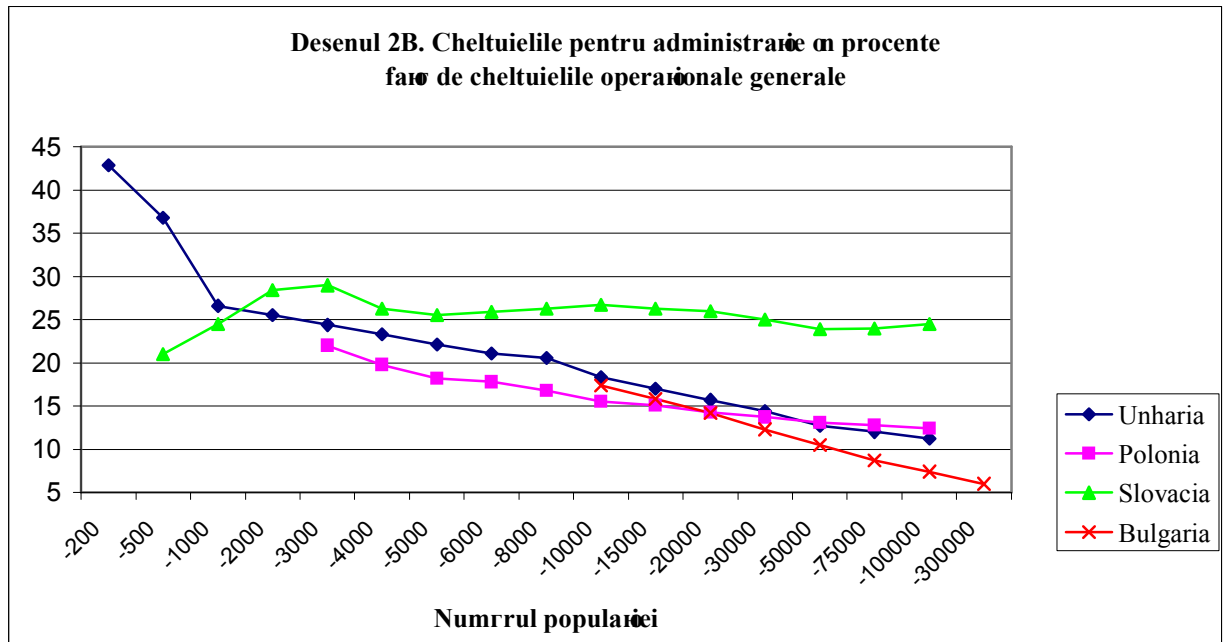
După cum s-a menționat anterior, în Bulgaria numărul serviciilor propuse este mult mai mic în municipalitățile mici, însă curba care ilustrează relațiile între cheltuielile pe cap de locuitor și mărimea guvernului local are forma literei U. Acest fapt poate fi interpretat ca o dovadă indirectă a cheltuielilor mai mari în organele mici de autoadministrare locală. Dar să nu uităm că până și cele mai mici organe de autoadministrare locală bulgare pot fi considerate mari în țările cu sisteme mai fragmentate. Ele se compun din câteva localități și au o populație ce depășește considerabil 1.000 de locuitori. Mai degrabă cauza costului mai ridicat al unui serviciu poate fi explicată prin gradul redus de concentrație a populației și risipirea spațială a beneficiarilor de servicii decât prin mărimea localității. Dacă în Bulgaria vor fi continuate modificarea împărțirii administrative și procesul de amalgamare, aceasta nu va schimba tabloul general pe care l-am prezentat mai sus.

În Polonia tabloul economiei producției în serie poate fi urmărit pe exemplul costului învățământului primar pentru un elev – el se reduce pe măsura creșterii mărimii organului local de guvernare. Dar nivelul de corespundere va rămâne același, dacă vom limita analiza noastră la un grup de organe sătești de autoadministrare locală, unde influența densității populației nu se compară cu numărul ei. Aceasta înseamnă că numărul este o variabilă importantă, care explică cheltuielile pentru o unitate. De asemenea s-a menționat că costul strângerii și prelucrării deșeurilor menajere solide este mult mai redus în condițiile unei cooperări dintre municipalități.

În Ungaria costul învățământului pentru un elev în raioanele sătești este de asemenea un exemplu ilustrativ al economiei producției în serie.



Analiza influenței mărimii asupra cheltuielilor la o unitate a populației poate fi făcută ușor pe exemplul cheltuielilor curente pentru întreținerea administrației locale. Concluziile finale în privința Bulgariei, Poloniei, Slovaciei și Ungariei sunt ilustrate pe desenele 2A și 2B.



Prezența economiei producției în serie este reprezentată cel mai ilustrativ în Polonia și Bulgaria. Cheltuielile la o unitate a populației în cele mai mari grupe constituie o sumă de circa două ori mai mică față de cheltuielile din cele mai mici municipalități. În Bulgaria cheltuielile la o unitate a populației în municipalitățile relativ mici sunt foarte mari, în pofida sferei mult mai înguste a funcțiilor acestora comparativ cu organele mai mari de autoadministrare locală.

Destul de convingătoare sunt și exemplele privind reducerea cheltuielilor administrative în guvernele locale mari din celelalte două țări. Există doi factori care complică situația și cauzează un caracter nelinier al relațiilor: (a) funcțiile lărgite ale guvernelor locale de dimensiuni mai mari condiționează cheltuieli mai mari pentru administrație (anume din această cauză orașele cu statut de district au fost excluse din analiza poloneză; aceasta poate fi și explicația în privința unui număr relativ mare de sate ungare dintre cele mai mici – cu mai puțin de 200 de locuitori); (b) orașele mari plătesc salarii mai mari angajaților lor. Acești factori au fost demonstrați după analizarea datelor poloneze. Desenul 1B arată că în bugetele guvernelor locale mici sunt mai dominante cheltuielile administrative – în cazuri deosebite rămân puțini bani pentru alte scopuri. Aceste relații sunt transparente în cel mai mic grad în Slovacia, ceea ce poate avea o atitudine nemijlocită față de o sferă foarte îngustă a activității celor mai mici municipalități din această țară.

Afară de dovezile aduse pe desenele 2, mai trebuie să adăugăm că în analiza ungară există o diferență de 50% între cheltuielile administrative ale guvernelor locale, care și-au cumulat și care nu și-au cumulat eforturile. Deci, este cât se poate de clar că, în procesul acordării serviciilor administrative, cumulara eforturilor cu alte municipalități duce la economii substanțiale.

### 3.3.3. Mai mult înseamnă mai puternic – mărimea și posibilitatea dezvoltării economice

În țările analizate influența nemijlocită a guvernelor locale asupra economiei locale este cât se poate de limitată. Dar ele pot sprijini antreprenoriatul local și atrage investiții prin aplicarea unor strategii de încurajare – folosind stimulente fiscale locale etc. În unele elemente de acest fel guvernele locale au o șansă mai mare de a influența asupra situației. Ele pot mobiliza (concentra) resurse mai mari și, de exemplu, pot organiza activități mai ample de încurajare, marketing etc.

Totuși, o influență mai indirectă asupra economiei locale este, poate, mai importantă, de asemenea ea depinde într-o măsură mai mare de unitatea teritorială. Avantajul concurenței locale depinde în mare măsură de infrastructură, de care guvernul municipal poartă răspunderea în majoritatea țărilor analizate. Factorii ulteriori confirmă că organele mari de autoadministrare locală își pot perfecționa în continuare politica de dezvoltare a infrastructurii:

- (1) ele depind într-o măsură mai mică de transferurile granturilor de stat, ceea ce le asigură o flexibilitate mai mare în alegerea cursului lor politic. Aceste concluzii au fost făcute pe baza experienței bulgare, poloneze și slovace;
- (2) de regulă, baza economică mai puternică, combinată cu cheltuielile mai reduse la o unitate a populației, asigură o cotă mai mare a veniturilor proprii, care pot fi folosite pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare. Aceste concluzii au fost făcute pe baza experienței bulgare, poloneze și slovace;
- (3) este mai ușor ca resursele să fie concentrate asupra unui număr mic de proiecte de amploare, de importanță vitală din punct de vedere al perspectivelor dezvoltării;
- (4) ele au un potențial mai mare de folosire a instrumentelor de creditare pentru finanțarea proiectelor investiționale. Aceasta se întâmplă datorită faptului că băncile comerciale și alți investitori (interesați, de exemplu, în cumpărarea obligațiilor municipale) le consideră drept

„cei mai buni clienți”, de asemenea pentru că personalul lor are cunoștințe tehnice mai bune;

- (5) nivelul curent al infrastructurii tehnice crește o dată cu mărimea unităților de autoadministrare locală (parțial datorită factorilor menționați mai sus). Avantajul competitivității unităților mai mari de autoadministrare locală este mult mai mare în rezultatul unei infrastructuri mai bune.

Un alt factor foarte important de influență indirectă a guvernelor locale asupra dezvoltării economice sunt instrumentele spațiale (funciare) de planificare. Guvernele mai mari sunt mult mai bine pregătite pentru soluționarea acestei sarcini datorită unei pregătiri mai bune a personalului și resurselor financiare mai mari. În Polonia au avut loc cazuri când municipalități de dimensiuni mai mici au întâmpinat dificultăți considerabile în ceea ce privește pregătirea master-planurilor în termenul prevăzut de legislația națională. În Slovacia unele sate mici n-au fost capabile să-și modifice planurile spațiale, elaborate încă în perioada puterii comuniste.

### 3.3.4. Dimensiunea mai mică place multora – exemplu pentru democrația locală

După cum se menționează în teoriile opțiunii publice și în teoria localistă, nu există nici o îndoială că dimensiunile mai mici ale guvernelor locale contribuie la edificarea unor relații bune și dinamice dintre cetățeni și autoritatea locală. Cercetările perceperii publice a guvernelor locale în patru țări din Europa Centrală și de Est au dus la următoarele concluzii:

*Cetățenii municipalităților mici simt că sunt informați mai bine și de obicei îi cunosc mai bine pe consilierii locali. În toate țările analizate prezența la alegerile locale este invers proporțională cu mărimea municipalității (adică locuitorii orașelor mici și ai satelor sunt mai interesați și atrași mai mult la activitățile locale de interes public). De asemenea, trebuie să menționăm că, cu cât mai mare este orașul, cu atât mai mare este frecvența schimbării primarilor, ceea ce poate fi explicat prin satisfacerea mai mică a electoratului de activitatea guvernului local.*

*Și cu toate că în majoritatea cazurilor atitudinea în genere pozitivă se află într-o corelație evidentă cu numărul mic al populației locale, tabloul nu este chiar atât de unilateral. Nivelul proclamat al satisfacerii de activitatea guvernului local este de regulă proporțional cu mărimea municipalității, însă au loc, se înțelege, și excepții.*

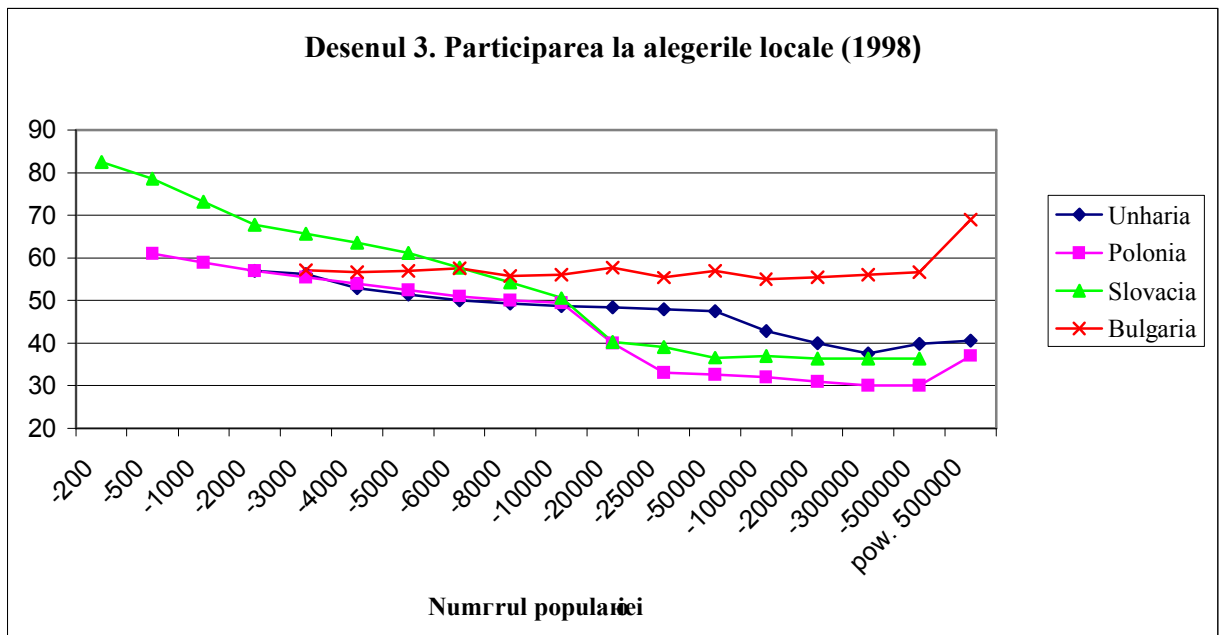
*În Cehia atitudinea locuitorilor satelor cu o populație mai mică de 500 de persoane este mai puțin pozitivă decât cea a locuitorilor satelor cu o populație de 500-1.000 de persoane; deși diferența este neînsemnată, tendința nemulțumirii se oprește la satele cu 500 de locuitori. În Ungaria a existat o corelație clară (negativă) între mărime și satisfacere în anii 1990-91, însă datele pe anul 2000 nu mai sunt atât de evidente. În cea mai mică grupă (până la 1.000 de locuitori) valoarea medie a atitudinii este negativă, iar cota cea mai pozitivă a atitudinii se observă în unitățile administrative cu o populație între 2 și 5 mii de locuitori.*

*Pentru multe feluri de servicii cel mai înalt grad de satisfacere se observă în unitățile cu o populație de 2.000-10.000 de locuitori, în unitățile mai mici satisfacerea de aceste servicii scade. Referitor la școli, nivelul de satisfacere în satele cu o populație de până la 1.000 de locuitori este foarte redus. În privința culturii corelația cu mărimea este proporțională, adică în unitățile teritoriale mai mici se observă un grad mai înalt de satisfacere. În Cehia interesul*

pentru participarea la politica locală este cel mai înalt nu în orașelele cele mai mici, ci în orașelele cu o populație între 3.000 și 20.000 de locuitori.

Se creează impresia că locuitorii unităților administrative mici, fiind încântați de trăsăturile pozitive ale guvernelor locale ale acestora, nu înțeleg, fie și parțial, că o descentralizare din ce în ce mai mare a funcțiilor unităților administrative mici este ireală și ea va duce la ineficacitatea acordării serviciilor. Aceasta se confirmă prin sprijinul mai mic al descentralizării unui mare număr de funcții în organele mici de autoadministrare locală, precum și printr-o anumită nemulțumire de calitatea existentă a serviciilor în cele mai mici municipalități (Ungaria, Cehia).

Un rezultat cât se poate de bun al interesului și participării publice la politica locală este numărul de persoane care se prezintă la alegeri. După cum se poate vedea din desenul 3, în orașele mici numărul acestora este mai mare decât în orașele mari.



### 3.4. Mărimea organelor de autoadministrare locală la nivelul superior al organelor de autoadministrare locală

Organizarea teritorială (spațială) a Poloniei și Ucrainei are multe trăsături comune, și din aceste motive experiența poloneză poate fi interesantă pentru Ucraina. După cum vedem din tabelul 3, mărimea nivelurilor (raioanelor) regionale și sub-regionale este foarte asemănătoare. Cele mai mari deosebiri se referă la: (a) statutul autoadministrării județelor (powiats) și voievodatelor (województwa) poloneze; (b) mărimea guvernului la nivel de bază; (c) numărul orașelor cu statut de raioane (în terminologia ucraineană – orașe de subordonare regională).



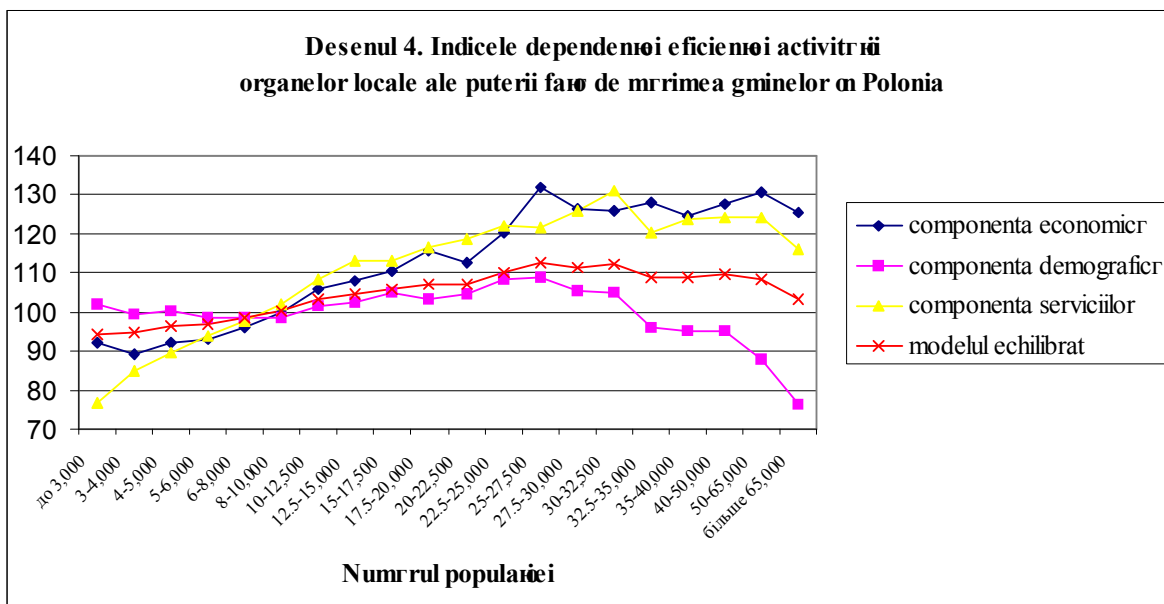
## Organizarea spațială a Poloniei și Ucrainei – comparație

Tabelul 3

	Nivelul regional		Nivelul sub-regional		Nivelul local	
	Ucraina	Polonia	Ucraina	Polonia	Ucraina	Polonia
Numărul unităților	27 <i>regiuni</i>	16 <i>voievodate</i>	480 <i>raioane</i> + 139 orașe de subordonare regională	308 <i>judete</i> + 65 orașe cu statut de judet	peste 10.000 de unități (orașe, sate)	circa 2.500 de gmine ( <i>gmina</i> )
Suprafața medie (km. p.)	22,360	19,500	975	836	55	125
Numărul mediu al populației (mii)	1,863	2,420	81	104	4.5	15.5

Ce ne arată experiența poloneză referitor la aceste deosebiri?

- (i) (i) În Polonia organele de autoadministrare locală sunt alese, administrația lor proprie funcționează la toate cele trei niveluri ale organizării teritoriale. În timpul primelor dezbateri ale reformei regionale unii politicieni avertizau că reforma poate duce la dezintegrarea statului unitar, dar în prezent, după 4 ani de la aplicarea marilor regiuni autoadministrare, aceste temeri au dispărut cu desăvârșire.



- (ii) (ii) Mărimea unităților municipale este discutată pe larg în continuare. Există dovezi care arată că economia producției în serie este prezentă în multe funcții pe care le îndeplinește guvernul local, guvernele locale mici fiind mai puțin eficiente și mai costisitoare în procesul îndeplinirii acestor funcții. Datele poloneze arată că în gminele care au hotărât să se divizeze în unități mai mici costul serviciilor administrative a crescut cu aproximativ 15% după separarea lor. Dimensiunea relativ mare a gminelor poloneze a permis ca un mare număr de funcții să fie transferate la nivel inferior și în prezent suma bugetului tuturor gminelor poloneze ajunge la circa 9% din PNB sau mai mult de 30% din totalul bugetului public. Se poate concluziona că organele mici de

autoadministrare locală fac ca procesul de descentralizare radicală a funcțiilor să fie dificil, dacă nu chiar imposibil, de asemenea îndeplinesc funcții locale pentru un cost mai înalt. Pe de altă parte, unitățile mici sunt de regulă mai eficiente în privința încurajării participării democratice a populației. Din unele analize se poate trage concluzia că mărimea între 25.000 și 30.000 de locuitori este optimă pentru echilibrul succesului economic și democratic (a ce vedea desenul 4)

- (iii) În Polonia mulți consideră că numărul orașelor cu statut de județ este prea mare. Majoritatea orașelor cu statut de județ sunt orașe destul de mari. 46 din cele 65 de orașe au o populație ce întrece 100.000 de locuitori, iar celelalte 19 au aproximativ 50.000-100.000 de locuitori. Separarea orașelor de județele care le înconjoară se consideră o greșeală. Aceasta reduce capacitatea economică și financiară atât a orașului, cât și a restului județului din jurul lui. Totodată, în majoritatea cazurilor județul din jurul unui oraș beneficiază de infrastructura lui (clădirile administrative, școlile, spitalele), de aceea separarea statutului administrativ este considerată artificială, iar atare situație creează probleme suplimentare în sfera acordării serviciilor. În Ucraina există 48 de orașe cu o populație ce depășește 100.000 de locuitori și 104 orașe cu peste 50.000 mii de locuitori. Această statistică demonstrează că există foarte multe orașe de subordonare regională destul de mici ca dimensiune. Unele date cunoscute experților LARGIC arată că și în Ucraina separarea orașului de raionul care îl înconjoară generează probleme privind acordarea anumitor servicii. Suprafața acordării serviciilor cuprinde de multe ori și orașul, și raionul care îl înconjoară. Se înțelege că numai partea ucraineană poate să tragă concluziile corespunzătoare din aceste observări. Noi credem că reducerea numărului de orașe de subordonare regională poate constitui o soluție justă, dar numai atunci când sunt îndeplinite următoarele condiții pe termen lung: (a) guvernului raionului i se acordă un statut clar de autoadministrare (ca alternativă a reprezentantului pe teren al guvernului local); (b) nivelul inferior al guvernării locale va fi amalgamat și va răspunde pentru un număr mai mare de funcții decât în prezent.

### ***3.5. Colaborarea benevolă a guvernelor municipale***

În situația când guvernele locale sunt prea mici pentru a îndeplini eficient anumite funcții, rezolvarea problemei se află deseori în cooperarea benevolă administrativă cu unități administrative învecinate. Exemple de astfel de colaborare pot fi găsite în orice țară din Europa Centrală și de Est. Este interesant faptul că această soluție se consideră un pas eficient pe calea îmbunătățirii activității administrației locale nu numai în țările cu un mare număr de municipalități mici, ci și în statele cu guverne locale mari. Și în Polonia, și în Bulgaria guvernul central a încurajat colaborarea între municipalități în domeniul prelucrării deșeurilor solide.

Conform unor cercetări poloneze, ne se poate realiza o reducere a prețului de cost dacă în procesul acordării acestor servicii piața cuprinde mai puțin de 100 de mii de locuitori. Astfel, spațiul optim al serviciilor în sfera prelucrării deșeurilor solide este mai aproape de județe decât de gminele poloneze. La unele feluri de servicii (prelucrarea deșeurilor, alimentarea cu apă, recondiționarea apei utilizate) s-a constatat că companiile comerciale intermunicipale sunt mai flexibile și propun o metodă mai bună de management decât asociațiile tradiționale ale guvernelor locale. De asemenea, există câteva exemple de colaborare în domeniul facilitării dezvoltării economice și protecției mediului la nivel local. La finele anului 2000 în Polonia

fuseseră înregistrate aproximativ 200 de asociații ale municipalităților privind acordarea în comun a unor servicii sau favorizarea dezvoltării locale.

Colaborarea în alte țări ale regiunii (la recomandarea guvernului central) se referă la un spectru larg de servicii, un accent deosebit punându-se pe principalele servicii administrative. Cea mai puternică încurajare a colaborării există în Ungaria, unde guvernul central recomandă tuturor guvernelor locale cu o populație mai mică de 1.000 de locuitori să înființeze notariate comune, pentru a acorda principalele feluri de servicii administrative unor grupuri de sate. În practică, însă, numai 2/3 din numărul municipalităților mici au aderat la acest fel de colaborare, iar în ultimii ani numărul notariatelor s-a redus permanent. Un oficiu comun tipic deservește circa 1.000-2.000 de cetățeni, nu 5.000, cum se recomandă în documentele oficiale. În Ungaria pot fi găsite și alte domenii de acordare în comun a serviciilor, de exemplu, grădinițele de copii sau școlile primare. Există 1.400 de asociații majoritatea cărora sunt concentrate asupra unei singure funcții, aceasta fiind, de regulă, „impusă” – infrastructura veche pe care un singur sat nu este în stare s-o rezolve. Alt scop tipic al asociației guvernelor mici este contribuția la dezvoltarea economică (sau a unor sectoare ale economiei locale, cum ar fi turismul) a microraioului.

În Slovacia domeniile-tip ale colaborării intermunicipale cuprind: prelucrarea deșeurilor solide, recondiționarea apelor menajere, protecția mediului, dezvoltarea economică (inclusiv turismul), dezvoltarea în comun a proiectelor în domeniul infrastructurii și învățământului și al protecției sociale. În Polonia, de exemplu, a căpătat răspândire organizarea companiilor comerciale intermunicipale în domeniul infrastructurii tehnice. Sistemul slovac, ca și cel al Ungariei, propune soluția unor oficii administrative comune, însă practic această posibilitate nu este folosită. Rezultatele chestionării municipalităților cu o populație mai mică de 5.000 de locuitori demonstrează un entuziasm limitat în privința colaborării. Municipalitățile au fost chestionate asupra planurilor de acordare a serviciilor în domeniul învățământului după ce aceste servicii vor fi transferate către organele de autoadministrare locală. Doar 17% și-au manifestat disponibilitatea de a stabili o colaborare intermunicipală. Chiar și în satele cu o populație mai mică de 200 de locuitori peste 1/3 din numărul lor doresc să administreze de sine stătător grădinițele și școlile, iar în satele cu o populație între 200 și 500 de persoane acest indice a crescut la 2/3.

În Cehia deseori poate fi întâlnită o astfel de situație când în locul colaborării între câteva guverne locale vecine un anumit serviciu concret este acordat de un centru local (oraș) nu numai pentru locuitorii acestuia, ci și pentru locuitorii satelor înconjurătoare. Guvernele satelor nu contribuie sub nici o formă la finanțarea acestor servicii, în schimb populația sătească locală nu poate influența (prin mecanisme democratice) asupra modului în care se acordă serviciul respectiv.

De ce exemplele de colaborare municipală benevolă n-au devenit o practică generală și nu îndreptătesc așteptările? Trebuie să avem în vedere că, înainte ca această colaborare să devină fructuoasă, urmează să fie soluționate mai multe probleme potențiale. Pentru a o realiza, este necesar un compromis între satele participante. Primarii urmează să se înțeleagă în privința colaborării, ceea ce cu timpul poate să influențeze asupra ambițiilor lor politice. Acordarea în comun a unor servicii concrete aduce economii financiare, în schimb necesită o asigurare organizatorică și managerială complexă. Astfel, nu trebuie să așteptăm că avantajele scontate vor deveni un stimulent suficient al acestui proces și că colaborarea benevolă va putea înlătura toate problemele legate de lipsa unei abordări comune între unitățile mici ale autoadministrării locale. **Dezvoltarea colaborării trebuie stimulată de către guvernul central.** În unele din

țările analizate această stimulare s-a făcut doar la nivel „moral”, ceea ce, bineînțeles, nu e suficient.

Prezintă interes faptul că nu există nici o deosebire între mărimea medie a guvernului local în țară și politica guvernului central privind încurajarea acordării în comun a serviciilor. Nu este ușor să găsim exemple de stimulare financiară atât în Polonia (unde guvernele locale de obicei sunt destul de mari), cât și în Slovacia (al cărei sistem este unul dintre cele mai fragmentate teritorial). Pe de altă parte, în altă țară cu guverne locale mari – Bulgaria – guvernul central propunea granturi speciale pentru dezvoltarea comună a poligoanelor pentru deșeuiri, care acopereau majoritatea cheltuielilor de investiții. Cel mai complicat sistem de susținere a colaborării a fost identificat în Ungaria. Satele cu o populație de până la 500 de locuitori pot să primească granturi numai dacă țin de un oficiu notarial și îndeplinesc anumite funcții prin intermediul asociațiilor. Nu demult exista o schemă specială de granturi pentru procurarea autobuzelor școlare, având ca scop lichidarea școlilor mici și costisitoare în orașele mici și dezvoltarea sistemului de transportare a elevilor la școlile mai îndepărtate. De asemenea, există un ajutor financiar suplimentar pentru asociațiile municipale. Totuși, unii experți ungari consideră că acest sistem nu este consecvent. Susținerea asociațiilor contravine granturilor speciale pentru cele mai mici guverne locale. Granturile pentru autobuzele școlare n-au fost dezvoltate în continuare prin acordarea de sprijin sistemului de transportare zilnică a elevilor<sup>5</sup>. Se poate concluziona că sistemul de încurajare a colaborării poate fi edificat ușor sau dezvoltat în oricare din țările analizate.

### 3.6. Fragmentarea și consolidarea – concluzii și variante posibile

Observările empirice și reflecțiile teoretice arată că există câteva variante ale organizării teritoriale a guvernării locale. Aceste variante pot fi totalizate în tabelul 4.

#### Organizarea teritorială la nivel general – variante posibile

Tabelul 4

	<b>Dimensiunea guvernului local (nivelul de bază)</b>	<b>Modul în care sunt îndeplinite cele mai importante funcții</b>
1	Mică	Sferă îngustă a funcțiilor pentru guvernele locale; majoritatea serviciilor sunt acordate de către administrația de stat
2	Mică	Sferă îngustă a funcțiilor pentru sate; câteva feluri de servicii se acordă de către orașele mari cetățenilor unităților din jurul lor (care formal au guverne locale separate)
3	Mică	Sferă largă de activitate pentru guvernele locale; câteva servicii se acordă datorită încheierii contractelor – „contractarea” (cumpărarea serviciilor din sectorul privat) sau „achiziționarea” lor (guvernele locale mici achiziționează servicii în orașele mari, situate în apropiere)
4	Mică	Sferă îngustă a funcțiilor pentru nivelul de bază al guvernului; nivelul superior (raional) este responsabil de majoritatea serviciilor de importanță vitală
5	Mică	Sferă largă a funcțiilor; sunt îndeplinite prin cooperarea benevolă a guvernelor

<sup>5</sup> Se poate contesta prin aceea că, dacă activitatea școlii comune este mai puțin costisitoare decât activitatea școlilor separate, nu e nevoie de stimulent suplimentar. După stimulentele inițiale sub formă de sprijin pentru procurarea autobuzului, mai departe întreținerea lui poate fi finanțată din contul economiilor făcute la școala comună.

		locale
6	Mare	Sferă largă a funcțiilor; sunt îndeplinite de către guvernele locale consolidate (amalgamate)

Fiecare dintre aceste variante are aspecte negative și pozitive. În practică cel mai răspândit model reprezintă îmbinarea diferitelor atitudini, dar pot fi găsite și exemple care se află cel mai aproape de fiecare dintre aceste modele în forma lor pură. Până nu demult Slovacia era un minunat exemplu al primei variante (fragmentarea, majoritatea funcțiilor sunt îndeplinite de către stat – guvernul central), însă recente reforme au început să schimbe situația și în prezent țara se află în căutarea unui compromis cu descentralizarea mai largă. Cehia este cel mai aproape de modelul al treilea, în care în pofida faptului că formal toate municipalitățile au aceleași funcții, orașele mari acordă servicii locuitorilor satelor mici. Se înțelege că asemenea situație se întâmplă în fiecare țară, indiferent de organizarea ei teritorială și sistemul de guvernare locală, însă anume în Cehia atare situație are loc în genere, deși este acceptată tacit. În Ungaria guvernul central se străduiește să încurajeze colaborarea benevolă (și parțial benevolă) între guvernele locale mici, cu toate că mulți observatori susțin că această politică nu întotdeauna este promovată consecvent și succesele ei sunt cât se poate de limitate.

Polonia a urmat modelul consolidării teritoriale, deși există afirmații potrivit cărora este necesară o amalgamare în continuare atât la nivel municipal, cât și la nivel de stat. Câteva democrații occidentale au ales de asemenea calea amalgamării – toate țările scandinave, Marea Britanie, Olanda, într-o anumită măsură Germania și Austria. Dar nici experiența occidentală nu e universală, Franța fiind un exemplu de nivel municipal foarte fragmentat, cu o responsabilitate mixtă la nivel superior (departament) privind anumite funcții și o cooperare foarte larg răspândită între *comune* (*communes*). În acordarea anumitor servicii (alimentarea cu apă) Franța de asemenea servește drept exemplu al faptului cum firmele private devin o alternativă a producției în serie, insuficientă în unitățile teritoriale mici.

**Mărturiile empirice din experiența Europei Centrale și de Est demonstrează că o anumită amalgamare teritorială are o influență pozitivă asupra activității economice a guvernelor locale.** Modelul creat pe baza datelor poloneze (a se vedea tabelul 4 de mai sus) admite că pentru guvernele locale cu o populație de până la 20.000 de locuitori pierderea-limită a eficienței democratice este mai mică în comparație cu avantajul-limită al eficienței economice. **Totuși, în unele cazuri amalgamarea nu poate fi aplicată din motive politice.** Numai politicienii și experții ucraineni pot hotărî dacă această soluție poate fi acceptată în Ucraina. În multe țări din Europa Centrală și de Est autonomia satelor mici este privită ca o valoare importantă, chiar și atunci când această autonomie în realitate este mai mult simbolică decât reală. Sistemul fragmentar ajută la consolidarea democrației locale. În țările Europei Centrale și de Est democrația încă mai trebuie cultivată, de aceea acest argument nu trebuie respins. **Astfel, nu se poate spune că sistemul fragmentat sau amalgamat este în toate cazurile optim pentru fiecare țară concretă.** Însă putem discuta aspectele pozitive și negative ale celor mai tipice căi de soluționare a problemei și scoate în evidență greșelile potențiale ce trebuie evitate, de asemenea, putem recomanda soluții care să ajute la obținerea unui succes în variantele alese.

### 3.6.1. Organele mici de autoadministrare locală (variantele 1-5)

Unii ar putea crede că argumentele prezentate mai sus în apărarea democrației locale sunt cele mai importante și, respectiv, amalgamarea impusă nici nu merită să fie examinată ca

variantă. **Însă comunitățile locale au nu numai dreptul la autonomie, ci și dreptul la informație.** Recomandăm să se ofere populației locale informații diverse despre consecințele aplicării sistemului fragmentar. În asemenea caz se poate admite că hotărârea populației locale de a nu se uni cu altă unitate de autoadministrare locală este chibzuită și conștientă, nu un rezultat al lipsei de informare.

Dar chiar și atunci când hotărâm să alegem un sistem fragmentar teritorial (care poate avea un mare număr de municipalități mici), avem posibilitatea să alegem între diferite tipuri de organizare a autoadministrării locale. **Varianta (1) (multe guverne alese mici, în schimb majoritatea funcțiilor sunt concentrate în mâinile administrației de stat) aproape că nu se deosebește de situația actuală din Ucraina, cu precădere în localitățile sătești. Această situație, însă, nu poate fi acceptată de cei care cred că democrația și descentralizarea locală sunt un prinos important la viața socială și economică** Pe lângă alte cauze, ce rost mai are să ne preocupăm de funcționarea a câtorva sute (dacă nu mii) de organe de autoadministrare locală, dacă ele au o influență foarte mică asupra vieții sau n-o influențează în genere? Funcționarea consiliilor locale și chiar reședința administrației locale necesită întotdeauna mulți bani și aceste cheltuieli sunt argumentate doar atunci când institutele respective joacă un rol important. Reprezentarea simbolică a satelor și învățămintele practice ale democrației locale sunt de asemenea importante, însă insuficiente, dacă au o influență minimă asupra serviciilor de importanță vitală, acordate populației locale.

**Varianta (2) (cetățenii unităților teritoriale mici cu guverne mici beneficiază de servicii în orașul vecin) are un singur neajuns fundamental.** Dacă „prin definiție” sfera acordării câtorva servicii importante nu corespunde cu granițele geografice ale unității administrative, răspunzătoare de acordarea acestor servicii, **responsabilitatea democratică se încalcă în mod serios.** Cetățenii satelor mici se mândresc cu faptul că au autoadministrarea lor proprie, asupra căreia pot influența, dar se dovedește că ea nu are un mecanism invers de influență asupra celor mai importante servicii. În același timp, ei nu-și aleg reprezentanții (pe consilieri, primar) în orașelul din vecinătate, astfel nu au mecanismul democratic de influență asupra celor ce administrează cele mai importante servicii. De asemenea, nu există o legătură directă între impozitele (locale) pe care le plătesc locuitorii satelor mici și acordarea nemijlocită a multor feluri de servicii. Orașul finanțează serviciile respective fie din resursele proprii (să admitem că fondul local provenit din impozite este substanțial), fie din dotațiile de la bugetul central. Ambele situații contravin regulilor raționale ale democrației locale.

**Varianta (3) (încheierea contractelor – „contractarea” (cumpărarea serviciilor în sectorul privat) sau „achiziționarea” (guvernele locale mici achiziționează servicii de la orașele mari aflate în apropiere) serviciilor de către guvernele locale mici)** sună atrăgător, însă foarte ireal în condițiile ucrainene, dar și ale majorității altor țări din regiune. De regulă, piața serviciilor locale (cu precădere în guvernele locale mici, aflate la periferie) încă nu e suficient de dezvoltată pentru a spera că „contractările” cu sectorul privat ar putea deveni o soluție reală a problemei. Se înțelege că această variantă va necesita modificări legislative considerabile, asemănătoare cu, de exemplu, licitațiile competitive silite din Marea Britanie. Experiența Europei Centrale și de Est arată că guvernele locale nu sunt prea optimiste în privința semnării contractelor intermunicipale de cumpărare a serviciilor de la altă municipalitate. Foarte des negocierile eșuează, iar locuitorii beneficiază gratuit de servicii în municipiile învecinate. Această situație se întâlnește foarte des în Ucraina. Iată doar un exemplu, pe care l-au întâlnit experții LARGIS: locuitorii unui oraș se folosesc de spitalul altui oraș și autoritățile primului refuză să contribuie la finanțarea comună a acestui spital. De

asemenea, în Polonia negocierile între orașul-capitală și orașelele din jurul lui privind finanțarea comună a sistemului de transport public al capitalei au suferit eșec.

Astfel, există doar două variante ale „gubernului mic” – (4) și (5). Problema tipică a variantei 4 (guverne mici cu o sferă limitată a funcțiilor, nivelul superior (raional) al guvernului ales poartă răspunderea pentru majoritatea serviciilor de importanță vitală) este experiența negativă a relațiilor între nivelele de bază și superioare ale puterii sistemului politic din trecut. În perioada comunistă nivelul superior al guvernului local exercita controlul nemijlocit asupra comunităților locale și era considerat piedica principală pe calea autonomiei locale. De aceea nu e de mirare că în prezent în majoritatea țărilor propunerile actuale referitoare la o autoadministrare puternică în lipsa unei dependențe ierarhice și delimitări clare a funcțiilor între nivelele guvernării deseori sunt întâmpinate cu suspiciune. În genere, varianta (4) merită să fie luată în considerație, cu ea este mai ușor să conduci decât să te bazezi pe colaborarea benevolă a altor municipalități.

**Cooperarea benevolă a municipalităților (varianta 5) pare cea mai verosimilă.** Dar cooperarea este dificilă, ea are valoarea sa organizatorică și politică și aproape niciodată nu se produce automat sau spontan. Acolo unde întâlnim exemple pozitive și numeroase de cooperare, ele de regulă au fost sprijinite (stimulate) de politica centrală. Așa s-a întâmplat în Franța și destul de frecvent în Ungaria. Unii experți consideră că în multe cazuri cooperarea trebuie să fie obligatorie, nu benevolă. În acest caz poate să apară întrebarea – care este diferența dintre existența municipalităților mici cu cooperare obligatorie în acordarea unor servicii și crearea unui guvern local de nivel superior? Doar până și atunci când nu ne adâncim prea tare în concluzia noastră și ne ținem de principiul hotărârilor adoptate la nivel local, există anumite recomandări. În primul rând, **trebuie să existe o bază legislativă favorabilă, care să permită crearea diverselor societăți mixte între guvernele locale.** În Ucraina crearea asociațiilor cu unică destinație este o acțiune foarte dificilă sau chiar ilegală pentru guvernele locale. În al doilea rând, în unele țări (inclusiv Ungaria) am observat sau lipsa unui sistem de stimulare, sau inconsecvența acestui sistem. Experiența occidentală arată de asemenea că în lipsa unor stimulente puternice din partea autorității centrale, municipalitățile mici, de obicei, nu sunt prea entuziasmate de cooperarea cu vecinii lor în privința acordării serviciilor, oricare ar fi latura tehnică a acestei probleme. Fără a încălca autonomia locală, **guvernul central trebuie să construiască un sistem clar de susținere a cooperării cu guvernele locale, precum și să aplice măsuri de descurajare pentru guvernele locale mici, care nu doresc să semneze contracte mixte.** În caz contrar va fi naiv să așteptăm că guvernele locale își vor depăși toate dificultățile organizatorice și psihologice și se vor încadra într-o cooperare masivă.

### 3.6.2. Amalgamarea teritorială (varianta 6)

După cum s-a menționat mai sus, există argumente empirice solide în apărarea unităților mari de autoadministrare locală. În cazul existenței voinței politice pentru consolidarea teritorială prin amalgamarea organelor mici de autoadministrare locală, în continuare sunt date câteva recomandări practice de care trebuie să se țină cont:

- **protecția identității satelor amalgamate.** Reformele amalgamării se aplică pentru a consolida guvernele locale și a le oferi posibilitatea de a îndeplini eficient un spectru larg de atribuții. Urmează să menționăm că identificarea locuitorilor comunităților teritoriale mici cu aceste comunități este tot o valoare care trebuie protejată. În majoritatea țărilor care au desfășurat reforma amalgamării satele mici n-au dispărut

definitiv ca subiecte ale guvernelor teritoriale. De obicei există o politică simbolică de reprezentare la nivel de sat. Și în Polonia, și în Bulgaria sistemul juridic a păstrat denumirile tradiționale (*solectwo* și *kmetstvo*), primarii satelor sunt aleși prin vot general și recunoscuți ca simboluri importante ale comunităților locale;

- **răspunderea pentru unele funcții ale municipalităților amalgamate poate fi descentralizată până la nivel sătesc.** În Marea Britanie consiliile districtuale nu sunt prea influente, însă ele joacă un rol important în viața locală. În țările scandinave progresează experimentele privind administrarea unor funcții de către comunități mici în cadrul unor mari guverne locale. În unele guverne locale din Polonia satele individuale beneficiază de o parte a impozitelor locale și îndeplinesc unele atribuții mai simple. Se poate afirma că diferența între sistemul amalgamat (cu reprezentare politică simbolică la nivelul satelor și îndeplinire limitată a unor funcții la nivelul cel mai inferior) și sistemul cu două niveluri (cu sate mici, independente formal și un nivel superior mai influent al autoadministrării electivă) nu este atât de esențială;
- **sistemul electoral care previne dominația unui oraș și prevede reprezentarea echilibrată a intereselor geografice.** Frica tipică în fața amalgamării este legată de dominația potențială a localității mai mari și desconsiderarea necesităților satelor mici. Exemplul bulgar demonstrează că această îngrijorare nu este una pur teoretică. Însă după cum demonstrează experiența poloneză riscul poate fi micșorat datorită sistemului electoral în care municipalitatea este împărțită într-un număr de raioane administrative egal cu numărul consilierilor aleși. Acest sistem garantează că fiecare parte a municipalității va fi reprezentată și că nici una dintre localități nu va domina în consiliu sau în procesul de adoptare a hotărârilor la nivel local. Această chestiune poate deveni încă mai discutabilă atunci când primarul este ales prin vot direct de către toți cetățenii (așa cum are loc în prezent în Ucraina, Slovacia, Ungaria). În acest caz consiliul local (care are – mai mult sau mai puțin – o reprezentare geografică echilibrată) trebuie să joace un rol important în adoptarea deciziilor principale de împărțire a bugetului.