

Descentralizare și regionalizare în Bulgaria

ALEKO DJILDJOV

Introducere

Care este rezultatul reformei de descentralizare a Bulgariei la zece ani de la inițierea acestui proces? Lucrul cel mai important este că în Bulgaria există astăzi o autogovernare locală stabilă, construită în acord total cu Carta europeană a autogovernării locale. Comparativ cu situația anterioară, există o bază normativă cuprinzătoare, stabilă, încheiată, care tranșează toate chestiunile economice, juridice, financiare și instituționale legate de municipalități. Țara a atins un echilibru optim al împărțirii teritoriale, fără mari disproporții teritoriale. Municipalitățile bulgare sînt mari ca întindere și ca număr de populație, ceea ce face ca ele și asociațiile lor (naționale și regionale) să fie participanți adevărați la viața economică și socio-politică a țării.

În prezent, cea mai mare provocare pentru finalizarea descentralizării în Bulgaria o reprezintă descentralizarea fiscală și înființarea autogovernării regionale.

Baza constituțională a autogovernării locale

Autogovernarea locală își derivă cadrul legislativ din Constituția Republicii Bulgaria. În conformitate cu articolul 2, paragraful 1, Republica Bulgaria este un stat unitar cu autogovernare locală. Nu există formațiuni teritoriale autonome. În conformitate cu prevederile constituționale, în țară este în curs de înființare un model al cărui centru de greutate îl constituie o profundă descentralizare la nivelul municipalităților. Una din temele principale ale procesului legislativ o reprezintă relațiile directe dintre municipalități și organismele centrale. Competențele ca și înființarea însăși a unui nivel regional puternic nu sînt supuse dezbaterii publice.

Baza autogovernării locale este asigurată de capitolul șapte (al Constituției, n.trad.) „Autogovernarea locală și administrația locală”, în care sînt enunțate definițiile pentru:

- Împărțirea teritorială — Teritoriul Republicii Bulgaria se împarte în regiuni (*oblasti*) și municipalități (*obstini*). Împărțirea teritorială și prerogativele orașului capitală și ale altor mari orașe sînt stabilite prin lege.

- Municipalități ca unități administrativ teritoriale de bază la nivelul cărora se exercită autogovernarea.

- Dreptul cetățenilor de a participa la guvernarea municipalității atît prin organismele de autogovernare locală alese, cît și direct, prin referendum sau adunarea generală a cetățenilor.

- Organizarea și structura instituțională și funcțională a autogovernării locale — consiliul municipal și primarul.

- Dreptul municipalităților de a forma o asociație națională precum și asociații regionale pentru protejarea intereselor lor comune și pentru promovarea și dezvoltarea autogovernării locale.

- Rolul statului în stabilirea condițiilor de dezvoltare a regiunilor și de susținere a autorităților locale prin politici investiționale, de creditare și de finanțare.

- Procedura stabilirii granițelor unei municipalități — va fi stabilită în urma unui referendum al cetățenilor.

Municipalitatea ca entitate juridică ce are dreptul de a deține proprietăți și de a avea un buget municipal de sine stătător, pe care să îl folosească în interesul comunității teritoriale.

- Regiunile ca unități administrativ teritoriale împuternicite să ducă politici regionale, să implementeze guvernarea națională la nivel local și să asigure armonia între interesele naționale și cele locale. Guvernul central și reprezentanții săi locali exercită controlul asupra legalității hotărîrilor organismelor de guvernare locală numai în cazurile în care sînt autorizați prin lege să o facă.

- Autoritățile guvernării centrale și extensiile lor locale examinează hotărîrile autogovernării locale pentru a se asigura de legalitatea lor. Constituția prevede, de asemenea, protecția specială a intereselor locale în fața Curții Constituționale. În cazul unui litigiu între autoritățile centrale și cele locale, consiliul municipal poate înainta chestiunea direct curții.

Organizarea teritorială a țării

În Bulgaria există două nivele de guvernare locală/teritorială: municipală și regională. Sfîrșitul anului 1998 a fost martorul unei schimbări legislative substanțiale în împărțirea administrativ-teritorială a țării: Amendamentul la Legea împărțirii administrative a Republicii Bulgaria stipula înlocuirea pînă la sfîrșitul lui 1998 a celor

nouă regiuni existente anterior cu 28 de noi regiuni. Orașul Sofia este o unitate administrativ-teritorială specifică, în care autogovernarea locuitorilor săi se combină cu implementarea politicilor de stat cu privire la dezvoltarea orașului capitală. Împărțirea și structura sa sînt stabilite prin lege. Orașul Sofia cuprinde douăzeci și patru de structuri administrative de sector și are statut de regiune.

Reforma în ansamblul său este interesantă datorită faptului că, spre deosebire de procesele din multe țări central și est-europene, în loc să se desfășoare în sensul unificării, al formării unor structuri regionale mai mari, a mers în sens opus. Cele 9 regiuni administrative existente, fiecare dintre ele corespunzînd în ansamblu nivelului NUTS 2, au fost înlocuite cu altele mai mici, de nivel NUTS 3. Argumentul decisiv l-a constituit aducerea mai aproape a nivelului regional de nivelul deja existent al municipalităților. De aceea, alternativa consta în înființarea unui nou nivel, intermediar între regiuni și municipalități, sau în creșterea numărului de regiuni, astfel ca ele să poată guverna eficient întregul teritoriu pe care îl cuprind. Un argument suplimentar pentru înființarea celor 28 de noi regiuni l-a constituit faptul că ele nu ar fi fost o construcție complet nouă, ci o reconstituire a regiunilor care existaseră în perioada dintre anii 1959-1987. Această decizie a guvernului a fost acceptată fără nici o obiecție serioasă, fiind percepută ca normală și singura posibilă. Personalul administrativ din subordinea guvernatorului unei regiuni se cifrează în medie la 35 de funcționari. Cu excepția Sofiei, în medie, într-o regiune trăiesc 260.000 de locuitori pe un teritoriu a cărui suprafață se întinde în medie pe 4.000 de kilometri pătrați.

O municipalitate are în general cel puțin șase mii de locuitori, însă există și excepții datorită amplasării geografice sau unor cauze economice, istorice sau naționale. Structura administrativă a Bulgariei cuprinde în momentul de față 263 de municipalități. Numărul mediu de locuitori ai unei municipalități — 34.000 — este destul de mare în comparație cu o serie de țări europene. Acest lucru este valabil și pentru suprafața medie a teritoriului municipalităților bulgare — 418 kilometri pătrați. Numărul mediu al localităților care alcătuiesc o municipalitate este de 20. Majoritatea localităților au statut de organ administrativ cu un primar ales direct. Un organ reprezentativ în cadrul municipalității îl reprezintă consiliul municipal care este ales direct de populație cu un mandat de 4 ani, folosindu-se sistemul proporțional. Numărul membrilor consiliului municipal este hotărît în funcție de totalul populației, el înscriindu-se între 11 și 61 de persoane.

Îndatoririle unei municipalități cuprind chestiunile locale care îi afectează pe locuitorii săi; municipalitatea poate stabili independent care sînt aceste chestiuni¹.

În anul 2000 au fost create 6 macro-regiuni de planificare. Aceste regiuni de planificare nu sînt unități administrative. Ele sînt folosite exclusiv pentru scopuri statistice și de planificare, în concordanță cu fondurile structurale și de preaderare ale Uniunii Europene. Activitatea lor este organizată de guvernatorul regional al

regiunii în care este plasat sediul lor. În prezent, aceste regiuni sînt stabilite prin ordonanță de guvern. În proiectul de lucru pentru o lege complet nouă a dezvoltării regionale este stipulată clarificarea juridică a statutului regiunilor de planificare prin care, în loc de regiuni de planificare, ele vor fi denumite regiuni de dezvoltare. În această etapă, statutul lor nu va suferi schimbări, cu excepția luării de măsuri pentru creșterea capacității lor administrative.

Intențiile guvernului în domeniul regionalizării

În programul guvernului, drept prioritatea VI, „Stimularea procesului descentralizării, autogovernării locale și participării cetățenilor”, se stipulează:

Obiective:

Aprobarea organizării administrativ-teritoriale actuale a țării și funcționarea eficientă a unităților administrativ-teritoriale.

Consolidarea democrației locale și a proceselor de descentralizare a funcțiilor, competențelor și finanțelor, de la stat către unitățile administrativ-teritoriale. Dezvoltarea autogovernării locale prin intensificarea participării cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale și a tineretului la guvernarea pe plan local. Consolidarea competenței și eficienței autorităților locale și a organismelor lor. Guvernul stipulează să susțină o dezbatere publică asupra chestiunilor continuării dezvoltării structurii administrativ-teritoriale a autorităților locale și înființarea unui al doilea nivel de autogovernare, în concordanță cu cerințele integrării europene.

În luna iunie a acestui an, respectîndu-și programul, guvernul a sugerat inițierea unei dezbateri referitoare la amendarea Constituției. Una din propuneri vizează schimbări care să permită înființarea unui al doilea nivel de autogovernare locală. Astfel, principalul accent al dezbaterilor din Bulgaria este plasat în primul rînd asupra întrebării dacă să se creeze și la nivel regional organe a căror componență să fie stabilită prin alegeri. Chiar dacă vor fi înființate, aceste organe vor avea probabil competențe reduse și vor fi lipsite de independență financiară, de dreptul de a impune impozite și de drepturi legislative.

Se cuvine să ne amintim că, încă de la începutul anului 2000, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a înaintat Republicii Bulgaria o recomandare specială, în sensul introducerii autogovernării în cele 28 de regiuni existente în țară. În situația în care s-ar ajunge la un consens politic pentru amendarea Constituției, în acest sens, pînă la mijlocul anului 2003, ne putem aștepta ca, o dată cu alegerile locale de la sfîrșitul anului 2003, să se desfășoare și alegeri pentru consiliile regionale.

De fapt, în prezent există și consilii regionale alcătuite din reprezentanți aleși. O dată cu legea dezvoltării regionale, s-au înființat în fiecare regiune consilii regionale de dezvoltare. În componența lor intră primarii municipalității și președinții consiliilor municipale ale regiunii. Misiunea de căpătîi a acestor consilii este elaborarea unui plan de dezvoltare regională și armonizarea inițiativelor de dezvoltare ale municipalităților.

Distribuția puterii pe nivele de guvernare

Consiliul de miniștri coordonează și implementează politica externă și internă a țării, în concordanță cu Constituția și cu legile în vigoare. Această instituție asigură ordinea publică și securitatea națională, precum și o diriguire de ansamblu a administrației de stat și a forțelor armate. Ca organism executiv, în componența sa intră primul ministru, vice-prim ministru și miniștrii. Miniștrii conduc ministere individuale.

Consiliul de miniștri adoptă ordonanțe, regulamente, reglementări, ordine și decizii, în concordanță cu legea. Miniștrii emit regulamente, reglementări, instrucțiuni și ordine. Ei sînt călăuziți de legislația țării în îndeplinirea voinței și intereselor națiunii.

Guvernatorul regional are dreptul de a suspenda hotărârile ilegale ale consiliilor municipale și de a anula hotărârile ilegale ale primarilor. Hotărârile administrațiilor municipale și regionale pot fi atacate în instanță. Statul poate plăti daune cauzate de hotărîri și acțiuni ilegale ale oficialilor și organismelor administrative.

Fiecare regiune va fi guvernată de un guvernator regional ajutat de administrația regională. Guvernatorul regional va fi numit de Consiliul de miniștri. Guvernatorul regional va asigura implementarea politicii statului, salvagardarea intereselor naționale, legea și ordinea publică și va exercita controlul administrativ.

Autoritatea autogovernării locale din cadrul municipalităților este consiliul, un organism cu competență generală. El definește, în respectul legii, politicile de dezvoltare municipală, de servicii publice și activitățile de interes local. Consiliul municipal se ocupă de chestiunile economice, de protecția mediului, de serviciile de sănătate, de cele responsabile de bunăstarea socială, de educație, de cultură; consiliul municipal mai răspunde de utilitățile publice, de dezvoltarea urbană și regională, de proprietatea municipală, siguranța traficului și ordinea publică. El abordează, de asemenea, chestiuni de importanță locală care nu constituie prerogativele exclusive ale altor autorități. El mai exercită funcții care îi sînt delegate de către organele executive centrale, în respectul legii.

Relația dintre administrația de stat și guvernarea locală

Municipalitatea este persoană juridică, afirmă Constituția. Această prevedere concisă a fost detaliată de Legea autogovernării locale și administrației locale: „Municipalitatea este persoană juridică și are dreptul de a deține proprietăți și de a avea un buget municipal autonom”. În plus, Legea proprietății municipale definește proprietatea municipală ca publică sau privată și dezvoltă prevederi separate pentru fiecare. Datorită acestui aranjament, municipalitatea, fiind îndreptățită la ambele tipuri de proprietate, este persoană în dreptul privat și dreptul public și este persoană juridică, funcționînd potrivit principiilor ambelor tipuri de drept. Cu alte cuvinte, municipalitățile au puteri și exercită autoritatea publică.

Așadar, a prevalat conceptul tradițional al unui consiliu municipal public, ale cărui înființare și funcționare sînt stabilite prin lege pentru a asigura toate serviciile publice locale în cadrul limitelor locale stabilite, a căror ajustare comună, organizată și continuă este impusă de coexistența umană într-o comunitate. În îndeplinirea acestor îndatoriri locale, cetățenii au dreptul de a participa fie direct, fie prin organele municipale alese. Acest drept reflectă esența democratică a autogovernării locale.

Regiunea este unitatea la nivelul căreia guvernarea statului se exercită pe plan local. Ea este o unitate administrativ teritorială careia îi este încredințată coordonarea politicilor locale și asigurarea armoniei dintre interesele naționale și cele locale. O regiune este alcătuită din una sau mai multe municipalități învecinate, iar teritoriul său este suma teritoriilor municipalităților din componența sa. Ea poartă numele orașului în care este situat centrul său administrativ. Guvernantorii regionali sînt reprezentanții statului la acest nivel.

Granițele regionale pot fi schimbate numai împreună cu granițele municipalităților existente. Astfel de schimbări sînt aprobate prin decret prezidențial, la propunerea Consiliului de miniștri. Procedura nu include referendumul, întrucît regiunea nu este un palier al autogovernării locale. Autoritățile și funcțiile puterii executive a statului sînt create la nivel regional.

Un guvernator regional își realizează politicile regionale prin:

- Instituirea politicilor guvernamentale în regiune, realizarea reformei administrativ-teritoriale și coordonarea activităților organelor de stat în regiune și a interacțiunii lor cu autoritățile locale;
- Asigurarea armoniei dintre interesele locale și naționale, elaborarea și implementarea de strategii regionale și de programe de dezvoltare regionale și interacțiunea cu guvernanțele locale și administrația locală;
- Păstrarea și protejarea proprietății statului în regiune;
- Garantarea legii și ordinii, controlul administrativ și implementarea reglementărilor emise de președintele republicii și de Consiliul de Miniștri;
- Controlarea legalității hotărîrilor și acțiunilor administrației și guvernanțelor locale;
- Controlarea legalității hotărîrilor și acțiunilor organizațiilor, departamentelor, organelor și a întreprinderilor de stat din regiune;
- Organizarea pregătirii populației pentru mobilizare și apărare, coordonarea protecției în caz de accident sau calamitate naturală și menținerea ordinii publice.

Ca persoane juridice finanțate de la bugetul de stat, administrațiile regionale îi asistă pe guvernatori în exercitarea puterilor lor. Componența, organizarea funcționării, structura și activitățile lor constituie reguli de procedură adoptate de Consiliul de Miniștri. Guvernantorii raportează anual activitățile administrațiilor regionale Consiliului de Miniștri.

Control, audit și supraveghere a guvernărilor locale

Nu există la nivel național un organ specializat pentru exercitarea controlului administrativ asupra activităților guvernărilor locale din Republica Bulgaria. Curtea Administrativă Supremă și curțile districtuale pot hotărî asupra legalității acțiunilor autorităților locale și regionale, asupra aplicării stricte și juste a legii în sfera administrativă și asupra disputelor privitoare la legalitatea acțiunilor Consiliului de Miniștri, a ministerelor și a altor organe de stat.

În momentul de față, controlul administrativ asupra activităților guvernărilor locale se întemeiază pe Legea administrației locale și guvernării locale, Legea procedurii administrative și Legea curții administrative supreme. Legea procedurii administrative stabilește procedurile referitoare la emiterea, contestarea și implementarea hotărîrilor administrative individuale de către organele executive municipale. Ea nu se aplică hotărîrilor președintelui republicii sau ale Consiliului de Miniștri referitoare la planurile de dezvoltare economică și socială sau organelor subordonate celor care emit aceste hotărîri. Hotărîrile administrative sînt contestate potrivit procedurii administrative în fața autorității administrative superioare, care emite o sentință argumentată, în baza căreia anulează total sau parțial o hotărîre administrativă incorectă sau ilegală sau respinge plîngerea sau petiția. Legalitatea hotărîrilor administrative poate fi contestată și în instanță.

Guvernatorul regional exercită controlul asupra legalității hotărîrilor administrației municipale. Curtea are competența de a hotărî cu privire la legalitatea hotărîrilor și acțiunilor consiliului municipal.

Consiliile municipale pot înainta Curții Constituționale cazurile referitoare la litigiile privind competențele guvernării centrale. Guvernările locale pot depune plîngeri și înaintea unei curți competente împotriva oricărei acțiuni a guvernatorului regional care îi încalcă activitățile. Curtea Administrativă Supremă cercetează plîngerile și petițiile făcute împotriva hotărîrilor guvernatorilor regionali. Hotărîrile administrative generale și normative ale consiliilor municipale se pot contesta în fața curții districtuale respective. Consiliile municipale și primarii pot depune cereri de revocare a hotărîrilor care încalcă drepturile și interesele legitime ale municipalității.

Auditurile financiare ale guvernărilor locale sînt realizate o dată la trei ani de către autoritățile de auditare din subordinea Ministerului Finanțelor. Scopul auditurilor financiare este asigurarea legalității și autenticității documentelor și controlul administrării conturilor financiare și al cheltuielilor legate de proprietăți etc. Guvernările locale au dreptul de a face apel la organele de auditare care au realizat auditul sau la o autoritate superioară, precum și de a cere în instanță reconsiderarea auditului.

Pe lîngă controlul administrativ, guvernările locale sînt supuse investigației publice. Cetățenii au dreptul de a participa direct la chestiuni de importanță majoră pentru municipalitate, prin referendum local, întruniri și petiții. □

NOTĂ:

1. Potrivit articolului 1 al Legii administrației locale și autogovernării locale.

Traducere de Doina Baci

*

*Aleko DJILDJOV (n. 1967), absolvent al Universității „St. Kliment Ochridski” din Sofia, Facultatea de Științe Politice, profesor asociat la Facultatea de Administrație Publică al aceleiași universități și expert guvernamental în cadrul Direcției de Coordonare Regională a Consiliului de Miniștri, autor al unor studii în domeniile dezvoltării regionale, administrației publice, autogovernării locale și drepturilor omului publicate în diferite reviste de specialitate: **Regionalism and Local Self-Government: The Problem of Distribution of the Political Power in Europe between the Centre and the Periphery** (1998), **Survey of Regional Development Policy in Bulgaria** (2001), **Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria** (2002).*

Referat prezentat la Conferința Internațională „Implicații ale înființării regiunilor în România”, Sinaia 19-21 septembrie 2002 și publicat din amabilitatea Institutului pentru Politici Publice.