

Cap. 5 Comunele devălmașe: schița unui design instituțional

1.0. Introducere: societatea ca laborator instituțional

Științele sociale se confruntă cu o dilemă morală importantă, care este în mod special acută în cazul științelor politice și al celor economice. Dilema este între, pe de o parte, posibilitatea și dezirabilitatea îmbunătățirii societății prin alterarea infrastructurii sale instituționale și, pe de altă parte, potențialele pericole ale inovațiilor instituționale asupra unui mare număr de oameni.

Fondul dilemei, mult mai amplu decât tensiunea menționată, rezidă tocmai în obiectul social al acestor științe. Lumea fizică este indiferentă față de explicațiile științelor naturale (nu și față de instrumentele de cercetare, însă). Prin contrast, ideile științelor sociale influențează chiar modul în care oamenii gândesc și se raportează la societate și la toate aspectele vieții în societate¹. Aceasta este nivelul de profunzime al dilemei. Spre ilustrare, conceptul de design instituțional care va fi avansat în acest capitol ar putea influența realitatea socială prin simplul fapt că a fost spus și făcut cunoscut. Trecând de la explicație la aplicație, problema ridicată de Heisenberg devine mult mai acută și mai evidentă: lumea fizică reacționează la aplicațiile științelor naturale, iar societatea este condusă de aplicațiile științelor sociale.

Care este calea de ieșire din această dilemă? Rămânând la nivelul de fond, pare suficientă ideea că realitatea socială este rezultatul experimentelor trecute. Folosesc termenul „experiment” în sensul cel mai larg cu putință - acela al *tuturor acțiunilor umane, orientate de idei și orientate către scopuri, și al schimbărilor intenționate sau nu pe care toate aceste acțiuni le operează în lume*. Se întâmplă ca o parte a acestor acțiuni să ne fie mai cunoscute și să le credităm cu o influență relativă mai mare (spre exemplu, unele inovații instituționale ca scrierea, adoptarea și aplicarea Constituției Americane -cu nuanțele notate în introducere-, a codului civil francez, ori acțiuni și evenimente Revoluția Rusă din 1917). Însă cea mai mare parte a acțiunilor individuale trecute (ori, cu alte cuvinte, a istoriei) rămâne necunoscută, cercetătorii și oricare alți observatorii fiind forțați să își rezume înțelegerea la nivelul agregat, urmărind regularitățile care pot fi desprinse în locul acțiunilor individuale sau seturilor de acțiuni care doar rareori pot fi distinse².

Iată de ce se poate afirma că, exceptând unele constante inerente naturii umane, nu a mai rămas nimic „originar” în vreun sens relevant și că, prin urmare, *design*-ul instituțional poate și trebuie să pornească de la premisa că inovarea instituțională este permanentă și ubicuă. În jurul „structurii de bază”, a cărei determinare poate fi la rigoare acceptată, există un spațiu imens deschis căutării celor mai bune instituții. Din punct de vedere pozitivist, obiectivul conservator - a schimba cât mai puțin din ceea ce există - este

¹ Fără a mai indica o literatură de specialitate mult prea vastă, trimiterea este la domenii ca economia informației, ideologii politice și economice, funcționarea culturii, funcționarea piețelor de informație și a celor de bunuri și servicii cu conținut informațional ridicat.

² Una dintre dezvoltările interesantă a ideii este că prin tehnologia actuală rămân cunoscute din ce în ce mai multe lucruri despre din ce în ce mai multe acțiuni, ceea ce permite o sinteză a nivelului agregat mai apropiată de realitate.

relevant doar din perspectiva teoriei dependenței de cale (cap. 2) decât din puncte de vedere bazate pe valorizarea unor aspecte particulare ale unui prezent sau tradiției. Cu alte cuvinte, trebuie să apreciem schimbarea sau inovația prin dublul criteriu al beneficiilor rezultate și, respectiv, al costurilor de schimbare impuse asupra unor numere de indivizi, aspect care va fi luat în considerare și în conceptul și evaluarea designului propus aici.

Relevante rămân doar două aspecte ale dilemei ridicate mai devreme. În primul rând, modul în care au fost conduse experimentele instituționale, ale căror intenții, brutalitate, competență și transparență³ variază amplu. Rezultatele lor, pe de altă parte, variază între sărăcie și prosperitate, între corupție și domnia legii, între vibrație și inerție socială. În cazul țărilor postcomuniste, acest lucru este cu atât mai clar, iar în cazul României turnura luată a fost una extremă, datorită caracterului cvasitotal al imixtiunii regimului comunist.

Distincția care trebuie reamintită la acest punct și care este una dintre bazele discuției acestui capitol este între schimbarea instituțională exogenă și schimbarea instituțională endogenă. În primul caz, experimentatorii (creatorii regulilor) și subiecții sunt diferiți: un mic număr de oameni experimentează asupra tuturor celorlalți. Acest mic număr de oameni aleg, declanșează și coordonează schimbarea, ori cel puțin încearcă. Prin contrast, în experimentarea instituțională endogenă, experimentatorii sunt în același timp și subiecții propriilor experimente; ei *consumă* regulile pe care ei înșiși le și *produc*. Diferența constă în nivelul de aliniere al intereselor dintre cei care fac regulile și cei care trebuie să le respecte, care este mai ridicat în ultima situație.

.....

În schimbarea instituțională endogenă, experimentatorii –subiecți ai propriilor experimente- încearcă găsirea unor căi de îmbunătățire a captării beneficiilor care pot rezulta din mediile: natural, economic și instituțional. Atunci când atât beneficiile rezultate din succesul unor asemenea inovații cât și costurile provenite din eventualele eșecuri revin experimentatorilor-subiecți, *cele mai bune căi vor fi căutate cu responsabilitate*. Aceasta este trăsătura caracteristică tipurilor de guvernare a căror superioritate (inclusiv ca soluții la problemele de guvernare a resurselor comune) a fost demonstrată prin cercetările desfășurate în cadrul Școlii de la Bloomington (Ostrom, 1990: Cap. 1). În aceste tipuri de cazuri, schimbarea instituțională capătă un caracter organic: soluțiile vor tinde să oscileze între, pe de o parte, *nevoia de îmbunătățire* și, pe de altă parte, *necesitatea minimizării costurilor schimbării*. A doua condiționalitate derivă cât se poate de clar, teoretic și practic, din teoria dependenței de cale (Cap. 2).

Concepția generală privind design-ul instituțional, pe care o susțin și în care se înscrie capitolul de față, constă în crearea condițiilor evoluționiste în care experimentarea instituțională care rezultă în schimbare instituțională organică să poată avea loc. Ideea schimbării instituționale organice expusă mai devreme conduce la metafora organizării întregii societăți ca un laborator, deosebit prin aceea că experimentatorii sunt în același timp și subiecții propriilor idei - idei pe care le experimentează asupra lor înșiși. Scopul laboratorului instituțional este de a emula condițiile evoluționiste în care evoluția

³ Se poate argumenta că dilema este inexistentă dacă piețele de informație ar funcționa perfect, dar această premisă nu poate fi acceptată.

instituțională (Cap. 2) să poată avea loc, adică în care instituțiile bune să fie descoperite prin experimentare organică și să se poată transmite și răspândi.

Această concepție este unul dintre aspectele importante care derivă din viziunea ordinii policentrice, în care problemele publice se rezolvă „de la sine”, adică prin eforturile dispersate ale actorilor aflați la multiple niveluri de interacțiune și la cel mai mic nivel la care pot fi rezolvate (Ostrom, Tiebout și Warren, 1961, V. Ostrom, 1999). Atât în articolul original cât și în rafinările ulterioare, policentricitatea a fost înțeleasă prin contrast cu monocentricitatea ca – în primă instanță – un sistem cu mulți centri de putere. „Am identificat un sistem politic policentric ca având mulți centri de luare a deciziei formal independenți unii față de alții. Un „sistem” a fost văzut ca un set de relații ordonate care persistă în timp” (V. Ostrom în McGinnis 1999:53). Deși identificarea unui asemenea sistem cu piața clasică (id.:54) este evitată, avantajele derivă din caracteristici funcționale similare celor ale pieței libere.

Detaliind, există două condiții a căror întrunire este necesară și suficientă pentru ambele – atât pentru realizarea ordinii policentrice cât și pentru funcționarea laboratorului instituțional.

Prima este existența unei multitudini de entități politice formal independente una de cealaltă. În sensul folosit aici, independența înseamnă lipsa impunerii unui nivel ridicat de coordonare instituțională și operațională între acestea.

A doua condiție este libertatea de contractare a bunurilor și serviciilor publice. Ordinea policentrică generalizează modelul lui Tiebout (1956) al „votului cu picioarele” prin aceea că permite indivizilor și comunităților să aleagă între producători alternativi de bunuri și servicii publice fără a fi nevoiți să se mute dintr-o jurisdicție în alta. Elementele unei economii publice sunt 1. o unitate colectivă de consum 2. Entitatea care produce un anumit bun sau serviciu public și 3. un intermediar (furnizorul) care intermediază între unitatea de consum și cea/cele de producție. Unitatea de consum prin aranjamentul său politic (furnizorul, compus din antreprenoriat politic și agenție, v. și Terpe 2007) decide între a contracta cu alte organizații producerea bunurilor publice, între a lăsa producerea acestora în grija unităților compozite ale guvernării, respectiv producerea lor de către propriul furnizor ori introducerea unor aranjamente de piață în același scop. Sub aspect funcțional, policentricitatea constă în ansamblul quasipiețelor de bunuri publice. La baza dinamicii acestora se află reciprocitatea, ca proxim al măsurii schimbului politic în locul monedei schimbului economic (Oakerson, 1988), jurisdicții suprapuse în furnizarea și consumul acestor bunuri, și libertatea antreprizei publice (Ostrom, Tiebout și Warren, 1961; Ostrom, 1999). Desigur, un set minim de reguli comune trebuie respectate, necesitând coordonare de ordin constituțional; în afara acestora însă, coordonarea între entități este voluntară iar ordinea rezultată este spontană. Așa cum am discutat mai sus, o parte a acestei ordini derivă din imitația (răspândirea instituțiilor bune) dintre unități.

În cazul României, ca și al altor țări, viziunea ordinii politice policentrice, ca și funcționarea laboratorului instituțional preconizat nu pot fi imediat atinse pentru că premisele lipsesc. Ne aflăm înaintea de a ne putea gândi la o asemenea stare de lucruri pentru că nu există unitățile de consum și furnizare potrivite care să respecte prima condiție, și care să poată deveni unitățile intercoordonate ale condiției secunde. Nu există, cu alte cuvinte, entitățile politice care să îndeplinească cele două condiții importante

notate anterior. Din punctul de vedere al *design*-ului instituțional, provocările sunt mai degrabă cele ridicate de Tocqueville decât cele legate de viziunea ordinii policentrice a lui Ostrom, Tiebout și Warren.

Crearea acestor condiții este în sine un experiment artificial. Justificarea sa este că doar artificial poate fi reparat răul care, tot artificial, a fost făcut începând cu expansiunea statului în sec. XVIII și culminând cu perioada comunistă (Cap. 3). Ceea ce este important este ca aceste condiții să deschidă cel mai bun potențial și să rămână stabile ulterior implementării lor.

Problema este implicită noțiunii de entitate politică funcțională, presupunând cointeresul sau suprapunerea semnificativă a intereselor membrilor și agenților, a conducătorilor și conducătorilor delegați. Căile pentru a satisface această precondiție, în contextul României dar și al altor contexte similare, sunt obiectul capitolului de față și, într-un sens mai larg, al întregii lucrări.

Iată de ce proiectul propus în paginile capitolului de față constă în deconstrucția nivelurilor politice compozite și reconstrucția lor pe noi baze. Prin ameliorarea corespunzătoare a relațiilor între noile entități politice, reconstrucția propusă ar rezulta într-o ordine politică policentrică⁴, dar acest rezultat nu poate fi atins înainte de satisfacerea primei condiții: refundamentarea nivelului local prin construirea unor entități politice competitive și democratice.

În acest sens, capitolul de față avansează conceptul unei propuneri concrete de design instituțional constând în alterarea aranjamentului instituțional al comunelor prin introducerea unor componente inspirate din cel al obștilor. În finalul expunerii vor fi aduse argumente suplimentare în sprijinul implementării propunerii, estimându-se în ce fel va conduce la creșterea performanței economice și politice a comunelor.

Din punct de vedere metodologic, pasul realizat de capitolul de față este o demonstrație de concept. Aceasta este în același timp și o atenționare importantă: cele scrise mai jos sunt doar o idee - un experiment mental și un exercițiu academic. Chiar dacă este prezentat sub forma unui *policy paper* – format care presupune explorarea principalelor dimensiuni relevante – designul avansat nu este încă pregătit pentru implementare, într-un asemenea scop fiind necesară o dezvoltare mai detaliată a sa precum și testarea empirică, poate printr-un experiment pilot.

Întrucât toate conceptele și informațiile au fost introduse în capitolele precedente, nu mai rămâne decât să fie rezumate coordonatele problemei, setul modificărilor necesare, forma de implementare și efectele scontate. Câteva aspecte suplimentare legate de derularea unui eventual experiment pilot și de generalizarea soluției vor fi precizate în finalul capitolului.

O mare diversitate de aranjamente instituționale locale există ori pot fi imaginate. Creșterea popularității punctului de vedere instituționalist, începând cu anii '90, a atras și un val de lucrări în domeniul aplicativ, dintre care cea mai cunoscută este probabil

⁴ Unele posibilități privind a doua condiție există deja, ca libertăți de contractare și subcontractare ori unele formule de asociere ale administrațiilor publice locale (de exemplu, în organizații intercomunitare).

propunerea lui Paul Romer pentru înființarea unor „charter cities” – noi orașe care pot începe printr-o bucată de teren și o chartă (constituție) municipală, urmând ca aceste două elemente să atragă ulterior populația și afacerile. Paul Romer promovează această idee ca soluție la problemele de dezvoltare din diferite părți ale lumii. Contribuțiile sale se înscriu în evoluția teoriilor economice ale dezvoltării, care constă în diversificarea surselor creșterii economice prin adăugarea ideilor, instituțiilor, populației și capitalului uman alături de factorii de producție clasici (Jones și Romer, 2009).

Așa cum am arătat în primul capitol, semnificația mai largă a acestor noutăți ar putea consta în atingerea, prin vârsta actuală a instituționalismului, a unei anumite maturități a științelor sociale, care au devenit poate capabile să realizeze aplicații de felul celor doar visate de utopiștii clasici⁵.

Noutatea adusă de capitolul de față este mai restrânsă. În primul rând, este vorba de prima propunere coerentă și consistentă privind reforma de fond a nivelului local în România și, prin implicațiile sale, a nivelurilor compozite. Implementarea nici măcar nu necesită vreo modificare constituțională, ci, dimpotrivă, ea ar pune în aplicare articolele constituției în mod transparent și voluntar: așa cum se va arăta, costurile sale de implementare sunt minime. Implementarea nu necesită nici un fel de coerciție, ci doar deschiderea unei noi posibilități legale; asemenea, intercoordonarea între noua generație de entități politice va avea loc voluntar. În al doilea rând - și acest lucru este deosebit de important - aranjamentul instituțional propus a fost verificat pe parcursul a cel puțin 500 de ani, în care s-a adaptat schimbărilor exogene survenite demonstrându-și astfel reziliența. În același sens, nu este lipsit de relevanță faptul că acesta este modul original (prestat) de organizare al satelor libere din această zonă, românești și est-europene. În al patrulea rând, propunerea este gândită pentru viitor, facilitând competitivitatea, reziliența și performanțele comunităților locale în mediile economice și instituționale ale unei lumi aflate în continuă integrare.

1.1. Sinteza problemelor de la nivelul local (decompozit)

O primă observație generală poate porni de la modul în care orașele reacționează la crize. O schimbare (în general, o înrăutățire) relativ bruscă a economiei ori doar a fluxului sau calității unui bun public (spre exemplu, a sistemului public de sănătate sau educație) este recepționată în mediul urban prin neliniște, urmată de încercarea de a limita sau ocoli efectele crizei ori de a le ameliora. Acest nivel ridicat al rezistenței este posibil prin existența unei economii mai puternice - datorată densității crescute a populației, ceea ce atrage, printre altele, mai multe resurse și mai multe oportunități care pot absorbi unele dintre perturbații. Nu același lucru se întâmplă în mediul rural. Aici, crizele tind să se suprapună, o nouă criză adăugându-se celor deja existente (Ritterbach, 1976: 74). Reacția, atunci când este posibilă, nu poate avea potențialul necesar pentru a contrabalansa schimbările originate exogen. Însă, în timp ce diferențele ținând de distribuția relativă a resurselor le putem considera date, nu același lucru este valabil pentru modul și mecanismul prin care acestea sunt alocate și utilizate.

⁵ Dintre încercările lor notez doar una înrudită obștilor, și anume înființarea de către Nikolai Miliutin a sistemului de *zemstvo* în 1864 în Rusia. Acest sistem agregat era construit plecând de la existența *mir*-ului ca organizare politică a comunităților de țărani (*obșcine*) și a *volostelor* – forma de asociere a mai multor *mir*-uri, funcționând ca nivel intermediar față de stat.

O paranteză: exact în asemenea circumstanțe este cel mai relevantă diferența de potențial dintre politicile publice (înțelese ca strategii și măsuri ale unei autorități politice existente orientate în direcția rezolvării unor probleme⁶) și designul instituțional: o criză ar putea fi contracarată printr-o politică publică, dar un set de crize suprapuse necesită o abordare diferită, mai largă - în cazul de față, reorganizarea unor autorități politice și publice astfel încât acestea să devină sursă permanentă de soluții la o diversitate de probleme, actuale sau viitoare.

Anticipând, distincțiile de mai sus arată că propunerea expusă în continuare este critică pentru mediul rural, dar nu exclude faptul că reorganizarea propusă ar fi benefică și pentru orașe și sectoare. Totuși, pentru a evita complicarea inutilă a discuției prin extinderea sa la ultimele, comuna rămâne singura formă de organizare locală luată în considerare ca și corespondent al obștii și obiect al analizei pe parcursul lucrării; câteva observații de pornire privind generalizarea designului vor fi oferite doar în finalul capitolului.

În continuare voi sintetiza principalele tipuri de probleme de ordin general care nu pot fi ocolite ori care sunt chiar provocate de actuala organizare politică și administrativă locală. Manifestările și exemplele concrete sunt numeroase și arhicunoscute, o parte fiind menționate și în capitolul anterior. În general, acestea constă în lipsă de coordonare: dintre necesități sau oportunități și scopuri, dintre toate acestea și alocarea resurselor, respectiv dintre participanți și agenți.

Trei categorii de probleme sunt proeminente:

- A. Relația dintre comună și cetățenii săi este una administrativă și superficial politică, însă nu se poate vorbi despre comunitate locală, democrație și autoguvernare în sensul lui Tocqueville.

Această categorie acoperă o arie complexă de probleme uneori subtile (ca, de exemplu, aspectele legate de formarea capitalului social), dar în spatele multora, și mai ales a celor mai tangibile dintre ele, se află problema principal-agent (Cap. 4, v. și Terpe, 2007): aplicând la cazurile aflate în discuție, nivelul de aliniere dintre interesele cetățenilor (principali), respectiv cele ale primarilor și consilierilor locali (agenți) este mult prea redus.

În primul rând și cel mai important, interesele cetățenilor privesc termenul lung al entității politice locale. Mutatul din localitate (Tiebout, 1956), ca alternativă individuală la starea de lucruri este relativ rar, costisitor și în multe cazuri chiar imposibil. Orizontul de timp al primarilor și consilierilor locali, pe de altă parte, este redus la termene de patru ani.

⁶ Se poate argumenta că unele politici publice conțin printre măsuri elemente de design instituțional; spre exemplu, crearea unor autorități publice sau alterarea setului de responsabilități al unor autorități politice ca instrumente în vederea implementării politicii publice, însă, în majoritatea cazurilor, aceste elemente de design instituțional sunt limitate la atingerea unui anumit obiectiv sau set restrâns de obiective.

În al doilea rând, relația actuală dintre cetățeni și comună este una doar vag politică, fiind limitată la alegerea cvadranuală a primarului și a consilierilor locali⁷ și câteva referendumuri locale întâmplătoare. În ultimii ani, creșterea competiției politice a atras investiții din partea politicienilor și partidelor în relația lor cu electoratul, dar mai degrabă la un nivel superficial (imagine, spectacole, realizarea obiectivelor de politici cele mai vizibile etc.). Intensitatea relației între principali și agenți este în continuare redusă: pe de o parte, monitorizarea publică și, pe de altă parte, impunerea fidelității agenților față de preferințele exprimate sunt vagi. Aspecte și instanțe ale problemei au fost discutate mai în detaliu în cap. 3.

Pe de altă parte, unele cercetări privind modelul principal-agent au indicat faptul că anumite elemente de organizare politică pot atenua impactul problemei. Soluțiile se află la două niveluri complementare. Este clasică, în acest sens, separația orizontală și verticală a puterilor în stat, care, mai ales într-un sistem federal, introduce multiple aranjamente principal-agent aflate în competiție unele cu altele. La un al doilea nivel se găsesc o serie de elemente de design instituțional intraorganizațional (endogene) care pot uneori fi instrumentale pentru atenuarea problemei - și anume, în măsura în care reușesc limitarea asimetriei de informație, respectiv asigurarea stimulentei necesare alinierii intereselor.

B. Resursele comune nu sunt administrate în mod performant de către autoritățile publice actuale.

Ostrom (1990) a arătat că soluțiile de guvernare ale resurselor comune nu se împart pur și simplu în “stat” și “piață”, ci între aceste extreme se află o diversitate de aranjamente de multe ori superioare ca performanță. Însă, așa cum am arătat în cap. 4, aranjamentul care funcționează astăzi în România, la nivel local, este exclusiv “stat”, singura dezbateră fiind cea între prerogativele administrației centrale versus ale celei locale.

Resursele comune ale comunelor constă în toate bunurile și valorile aflate astăzi în administrarea autorităților publice locale. Alte resurse, aflate în administrarea autorităților publice județene, pot fi transferate primelor. Sunt excluse bunurile aflate în proprietate privată și cele aflate în proprietatea unor instituții publice specializate (ex. stații meteo, autostrăzi, etc.). Resursele comunelor, astfel înțelese, sunt oricât de diverse, incluzând dar nefiind limitate la: terenuri (agricole, pășuni și terenuri de construcție), păduri, ape, drumuri, bugetul local, facilități administrative (clădiri, dotări), etc.

În sistemul actual, toate aceste resurse se află în proprietatea statului, administrată de către autoritățile publice locale:

„Art. 4 - (2) Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și *gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz.*

Art. 10. - Autoritățile administrației publice locale *administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor și județelor*, în conformitate cu principiul autonomiei locale.” (L. 215/2001, s.a.).

⁷ Actualmente, printr-un sistem bazat pe liste închise de partid.

Proprietatea statului este distinsă în proprietatea publică a statului și proprietatea privată a statului. Incidența distincției este asupra libertății de administrare, fiind diferențiate bunurile care pot sau nu să fie concesionate, vândute, etc. În această lucrare, sintagma proprietate publică se referă la ambele, atunci când nu se distinge explicit între aceste variațiuni.

Rezumând, sistemul actual constă în exercitarea, atât a drepturilor de proprietate, cât și a celor de administrare, de către administrația publică locală. În pofida procesului de descentralizare început la sfârșitul anilor '90, sistemul decizional este încă centralizat, prin **două linii decizionale**⁸. Prin comparație cu sistemul comunist, s-a progresat în ceea ce privește **libertatea de luare a deciziilor operaționale**, care nu mai sunt supervizate, la toate nivelurile, de către administrația centrală, la rândul ei supervizată, la nivelul managementului, de către Partidul Comunist. Există astăzi spații decizionale semnificative la nivelurile județean și local.

Pe de altă parte însă, constrângerile impuse de administrația centrală sunt exercitate prin **legi și reglementări**, uneori mult prea detaliate. La nivelul extrem, se poate spune că mijlocul (respectarea L 215/2001) s-a transformat în multe cazuri în chiar scopul funcționării administrației publice locale, înțeles ca „administrarea resurselor locale”.

Este vorba despre un tip de rigidizare diferit, aflat aproape la polul opus față de cel întâlnit în cazul obștilor și republicilor țărănești (cap. 3): dacă, în cazul acestora, teama de permanentizarea puterii prevenea delegarea sa permanentă și, prin consecință, limita capacitatea de acțiune, în cazul administrației publice actuale este vorba despre rigidizarea birocratică a unei prealocări instituționale (legale) a puterii. Totuși, având în vedere organizarea actuală a entităților politice locale, tentația de a exercita acest control și excesele sale nu pot fi condamnate. Implementarea propunerii de mai jos ar elimina nevoia controlului exercitat de centru și costurile asociate acestuia.

O mențiune specială trebuie reluată privind resursele formate din bunuri comune. Acestea sunt incluse în discuția de mai sus privind resursele în general, din al cărei punct de vedere doar tehnica administrării lor este diferită față de celelalte. La aceasta mai trebuie reamintit că managementul performant al resurselor comune nu se reduce la simpla protejare ci presupune și exploatarea lor sustenabilă pe termen lung.

- C. Competitivitatea comunelor în calitate de actori economici și instituționali este practic inexistentă. Situația este gravă în contextul globalizării – a integrărilor economice și politice actuale.

Unitățile administrativ-teritoriale actuale nu au fost niciodată proiectate astfel încât să poată acționa independent ca entități politice, respectiv, să fie autonome. Dimpotrivă, după cum s-a văzut în cap. 3, rațiunile care pot fi desprinse din episodul înființării acestora sunt diferite. Însă, cel puțin începând cu anii '90 acestea au fost din ce în ce mai mult supuse presiunilor concurențiale. Județele, orașele și, într-o măsură mai redusă, comunele, au început să concureze pentru factorii necesari dezvoltării economice: investiții străine directe, cunoaștere, investiții publice, etc. Această competiție este prezentă și își face efectele însă, așa cum am văzut în capitolul anterior și rezumat la

⁸ La care poate fi adăugată o a treia linie, informală: influența partidelor politice.

punctul B de mai sus, mijloacele legale și administrative nu sunt cele mai potrivite, atrăgând printre altele o incidență ridicată a corupției în relațiile dintre mediul de afaceri și administrația publică locală.

De asemenea, pentru viitor este ușor de estimat o intensificare a presiunilor concurențiale între regiuni, orașe și alte entități politice locale, având ca obiect atragerea de investiții, cunoaștere, etc – orice tip de resursă care poate ajuta la crearea unui viitor cât mai bun. Această intensificare se datorează nivelului actual de integrare al economiei globale.

Toate cele trei categorii de lipsuri concură în a face ca relația politică principală să nu mai fie cea dintre cetățeni și aleșii locali, ci cea dintre aleșii locali și nivelul județean, respectiv, la nivelul compozit, cea dintre nivelul județean și nivelul național. Privind relația dintre comune și județ mai trebuie adăugat doar că, în sistemul actual, principala ocupație a primarilor și o parte semnificativă a meritelor pretinse de aceștia în fața alegătorilor constă în lobby pentru alocarea fondurilor redistribuite comunelor de la nivelul central – eforturi cât se poate de nelucrative. Prin urmare, și responsabilitatea este dispersată spre birocrația nivelurilor compozite. La rândul lor, acestea sunt doar niște abstracții, unde responsabilitatea se disipează. În sens invers, alocările de resurse sunt folosite pentru a câștiga mai mult control.

Rezumând, organizarea actuală, în care comunele sunt unități administrativ-teritoriale ale statului și administrație publică locală, în loc să fie entitățile politice ale comunităților locale, contravine unor importante principii și necesități. Cazurile de succes sunt rare; propunerea avansată în continuare le va transforma din excepții în regulă.

1.2. Designul instituțional al comunelor devălmașe

Propunerea de *design* instituțional poate fi astfel rezumată: **aplicarea elementelor cheie ale modelului instituțional al obștii la comunele din România.** Punctul focal este **alocarea drepturilor de proprietate devălmașă asupra resurselor comunei în favoarea rezidenților acesteia.**

În acest fel, rezidenții devin proprietari devălmași ai comunei, transformându-se din cetățeni în acționari (egalitari și con-teritoriali). Dreptul de proprietate devălmașă alocat implică o serie de **drepturi corelate**, dintre care cele mai importante sunt **dreptul de decizie, dreptul de control și dreptul la dividende**. Alte drepturi mai puțin importante vor fi specificate în continuare. Din punct de vedere al formei juridice, tranziția va fi dinspre cea a unității teritorial-administrative înspre o formă similară celei a unei asociații de proprietari.

Detaliind, miezul propunerii avansate poate fi distins în trei elemente. Primul este **transferul drepturilor de proprietate asupra resurselor publice administrate de autoritățile publice locale, de la stat la cetățenii rezidenți în comună.** Al doilea este **instituirea regimului de proprietate devălmașă asupra acestor resurse.** Al treilea este **instituirea organizării politice corespunzătoare noilor drepturi de proprietate.** În continuare, voi detalia, explica și justifica pe rând cele trei componente ale propunerii.

a. Transferul drepturilor de proprietate asupra resurselor publice administrate de autoritățile publice locale de la stat la cetățenii rezidenți

Prima componentă reprezintă o specificare a sistemului actual al proprietății publice, prezentat mai sus (secțiunea II.B). Înțelesul sistemului actual este că proprietatea publică aparține indistinct tuturor cetățenilor. Indistincția este făcută posibilă de către conceptul suveranității, exercitată în numele cetățenilor (Art. 2, Constituția României) de către statul în care aceștia sunt constituiți. Prin consecință, administrația publică a statului exercită drepturile de proprietate publică potrivit Art. 1 și 2 ale *L. 213/17 noiembrie 1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*. În josul ierarhiei sistemului administrativ, părți ale proprietății publice sunt defalcate administrațiilor județelor, respectiv celor ale comunelor, orașelor și municipiilor.

Propunerea se referă în primul rând la domeniul public al comunelor, orașelor și municipiilor (Anexa III a L. 213/1998). Acest domeniu nu pune probleme deosebite, fiind *de facto și de jure* proprietatea publică a cetățenilor rezidenți. În al doilea rând, se referă la domeniul public al județelor (Anexa II, id.) și statului (Anexa I, id.) conform specificației următoare: *orice proprietate aflată în domeniul public al județului sau statului care nu este absolut necesar să rămână în administrarea acestor două niveluri compozite*. Atât unele dintre categoriile enumerate de alineatele Anexei I a legii cât și proprietăți concrete incluse în aceste categorii pot face obiectul transferului, urmând a fi stabilite prin analize ulterioare, care depășesc nivelul de detaliu al lucrării de față.

Aici voi aduce trei argumente suplimentare în favoarea acestei prime componente a re-designului instituțional propus. În primul rând, nu este necesar ca proprietatea publică să fie administrată printr-un lanț atât de lung de agenți ca cel din care este format sistemul actual. În al doilea rând, toate obiecțiile privind necesitatea ca unele dintre resurse să fie protejate (de ex., resursele naturale ca parcurile naționale ori resursele subsolului) nu implică necesitatea ca acestea să se afle în proprietatea statului, ci, mai degrabă, dimpotrivă: interesul comunităților locale va privi termenul lung, iar protecția resurselor poate fi mult mai facil asigurată prin norme generale decât prin administrare directă. Un al treilea set de obiecții ridicate de obicei se bazează pe ideea că deținerea și administrarea centralizată a proprietății publice este necesară coeziunii sociale și naționale, prin opoziție cu autonomia locală. În ceea ce privește coeziunea socială, nu pare a fi necesar ca un cetățean din, să zicem, Dobrogea, să aibă o cotă-parte infime din proprietatea publică asupra unei păduri aflate în Maramureș, administrată de către Romsilva pentru că dreptul său nu reprezintă absolut nimic prin prisma L. 213/1998, fiind de fapt un metadrept intermediat de stat, cf. Art. 1 și 2 ale legii. Dacă însă obiecția se îndreaptă în direcția mijloacelor din care are loc redistribuția veniturilor care, în concepția respectivă, asigură coeziunea socială, este suficient să se arate că, actualmente, principalele surse de venituri ale statului nu provin din exploatarea resurselor publice deținute și administrate, ci din taxe și impozite. În ceea ce privește aspectul coeziunii naționale, adică al prevenirii unei tendințe centrifuge din partea regiunilor și județelor, trebuie admis că, în raport cu problema ridicată ca obiecție, deținerea și administrarea centralizată a proprietății nu reprezintă o soluție, fiind vorba despre un aspect strict formal; căile asigurării acestui deziderat sunt constituționale și legale.

Alte contraobiecții de fond pot fi de asemenea aduse, dar nu este acesta scopul lucrării de față. Totuși, aceste obiecții arată altceva, și anume că este necesară specificarea în designul instituțional a următoarei condiții: *drepturile cetățenilor nerezidenți asupra resurselor care fac obiectul transferului⁹, existente în sistemul actual, nu pot fi în nici un fel diminuate ca urmare a schimbării sistemului.*

Realocarea proprietății publice este necesară pentru a funcționa ca principal stimulent al sistemului propus, ceea ce reprezintă justificarea principală - rezolvarea categoriilor de probleme A, B și C. Într-adevăr, puține stimulente sunt mai puternice decât cele induse de proprietate.

După cum reiese din designul propus, alocarea drepturilor de proprietate este principalul motiv pentru care va avea loc alinierea intereselor, stimulând orientarea corectă a acțiunilor individuale. În primul rând, acest stimulent va funcționa ca miză a autoguvernării locale. Într-o oarecare măsură acest lucru se întâmplă deja, însă într-un mod distorsionat. Distorsiunea constă în lipsa de implicare a cetățenilor (e.g., nivelul redus al investițiilor de timp și efort pe care aceștia îl alocă afacerilor publice, tradus în lipsa monitorizării și sancționării, așa cum s-a arătat în cap. 4) ceea ce creează o libertate mult prea largă a agentului (administrația publică locală: primar, consilieri locali, funcționari), care rezultă în administrarea deficitară a resurselor locale și corupție. Distorsiunea este rezolvată prin alocarea drepturilor de proprietate astfel încât acestea să recompenseze timpul și efortul cetățenilor necesar participării politice (inclusiv monitorizării și sancționării agentului), ameliorând așadar dilema votantului rațional.

Acest efect (combinația dintre existența unei mize reale și a unor beneficii așteptate) atrage o intensificare a procesului politic, propriu unei organizații private, pe care l-am denumit *efectul corporativ*. Practic, cooperarea este repetată și antrenată mult mai intens, ceea ce produce capital social și legături puternice între cetățeni, respectiv între cetățeni și entitatea politică. Acest lucru creează și atrage un întreg nou set (diferit și indirect) de resurse intangibile, al căror efect benefic nu trebuie subestimat.

Proprietatea publică devine una dintre principalele resurse ale competitivității entității politice, putând fi pusă în valoare și dezvoltată corespunzător. După cum s-a văzut în cazul obștilor studiate, o perioadă relativ scurtă de management corect și investiții (cca. 4-5 ani) este suficientă pentru reabilitarea și începerea exploatarei resurselor. După această perioadă curativă, partea din venituri care este investită începe să genereze dezvoltare și beneficiile asociate acesteia.

S-a văzut că nu poate exista o obiecție de fond față de principiul transferului unor resurse aflate în proprietate și administrare publică la cetățenii în numele cărora aceste resurse sunt deținute și administrate, ci că, dimpotrivă, acesta este în litera și spiritul unei constituții democratice. În același timp, au fost anticipate stimulentele benefice care rezultă pentru comunitate.

Următoarele două puncte privesc aspectele transferului propus rezultate din perspectiva posibilității efective prin care resursele în cauză pot fi deținute și mai direct administrate

⁹ În principal, acestea sunt drepturi de utilizare, ca, să zicem, dreptul de a campa în anumite spații publice, de a folosi drumurile, etc.

de către cetățeni - elementele tehnice ale designului instituțional propus. Nivelul lor de specificare va fi cât mai redus, astfel încât să nu restrângă în mod restrictiv libertatea de alegere instituțională a entităților politice nou-create. Totuși, acestea trebuie suficient detaliate încât să definească matricea instituțională propusă și să prevină cât mai multe vulnerabilități.

b. Instituirea dreptului de proprietate devălmaș asupra resurselor publice.

Realocarea drepturilor de proprietate este mijlocul necesar prin care pot fi atinse obiectivele de performanță reieșite din necesitatea de a rezolva clasele de probleme de tipurile A, B și C. Avantajul său constă în aceea că poate fi în același timp și suficient, dacă îi sunt aduse specificările precizate în punctul de față și cel următor.

Cea mai importantă dintre aceste specificări se referă la modul în care sunt realocate drepturile de proprietate. Sistemul de drepturi de proprietate trebuie să se găsească oarecum la jumătatea drumului între drepturile de proprietate private și cele publice, astfel încât să cumuleze beneficiile derivate din ambele sisteme. Cu alte cuvinte, trebuie balansate valențele economice cu cele politice ale sistemului de drepturi de proprietate căutat.

Democrația a parcurs în timp drumul de la identificarea cetățeniei cu averea deținută în cetate la separarea categorică a calității de cetățean în raport cu oricare alte caracteristici. În plus față de avere, cetățenia a fost desprinsă de originea familială, rasă, gen, religie și cultură prin procese istorice îndelungate caracterizate, fiecare dintre aceste „desprinderi” în parte, de mai multe etape. În general, aceste etape constă în desprinderi legale și desprinderi morale, fără a presupune neapărat o ordine prestabilită. Orice fel de propunere de design instituțional care ar contrazice una sau alta dintre aceste drepturi câștigate ar fi retrogradă și lipsită de sens.

Însă, în studiul capitolelor anterioare asupra obștilor din Munții Vrancei, s-a văzut că nicio asemenea evoluție nu este contrazisă sau știrbită în vreun fel de sistemul de drepturi de proprietate devălmaș. Dimpotrivă, s-a văzut că acest sistem aduce ceva în plus, și anume o miză suplimentară a cetățeniei, cu efecte benefice, ample și diverse. Prin consecință, al doilea element al propunerii de design instituțional constă în generalizarea sistemului de drepturi de proprietate devălmașă, întâlnit la obștile din Munții Vrancei, la toate comunele, orașele și municipiile din România (și, virtual, din alte părți) care aleg prin referendum adeziunea la acest sistem.

Reiau în continuare caracteristicile sistemului devălmaș de drepturi de proprietate asupra resurselor publice:

- Obiectul proprietății devălmașe individuale este cota-parte din resursele publice.
- Titularii dreptului de proprietate sunt cetățenii majori rezidenți legal¹⁰ în raza unității administrativ-teritoriale.

¹⁰ Astfel, sunt excluși rezidenții pe termen scurt (sub 2-3 ani), sistemul fiind orientat pe termenul lung al entității politice.

- Dreptul de proprietate devălmaș este primit la majorat și încetează în una dintre două situații: la decesul titularului ori la mutarea acestuia din localitate¹¹.
- Dreptul de proprietate devălmaș este inseparabil, inalienabil și netransmisibil.
- Dreptul de proprietate devălmaș include un set de drepturi corelate: dreptul de a fi informat, dreptul de decizie și dreptul de control în cadrul organizării politice a comunelor devălmașe ca și dreptul la beneficii și dividende.

Se observă cu ușurință caracterul democratic al dreptului. Acesta este egal și abstract, asociat cetățeniei, pe de o parte, și rezidenței, pe de altă parte; prin aceste caracteristici, dreptul este ușor asociabil democrației locale. Miezul propunerii constă în grefarea dreptului devălmaș peste democrația locală a actualelor unități administrativ-teritoriale.

c. Instituirea organizării politice corespunzătoare noilor drepturi de proprietate.

În timp ce realocarea drepturilor de proprietate asupra resurselor publice de la stat la cetățenii rezidenți, pe baza sistemului devălmaș, reprezintă fondul propunerii de față, acesta trebuie completat de o formă de organizare corespunzătoare.

Principala sursă de inspirație este, în mod natural, forma la care a ajuns astăzi fenotipul obștilor, evoluție studiată în capitolele anterioare. S-a văzut că, perturbată de integrările economice și politice, obștea s-a transformat în timp dintr-o entitate politică într-o asociație de proprietari de pădure care păstrează încă principalele caracteristici instituționale ale vechii obști. În pofida dinamicilor exogene, a fost remarcată reziliența organizațională și instituțională și izomorfismul dintre fenotipul actual și cel original, care include și provine tocmai din caracterul politic al fomei arhaice. Cu alte cuvinte, s-a văzut că avem de-a face cu o organizație politică redusă, prin forța împrejurărilor, la un rol mai degrabă economic și că, în pofida sinuozității sale evolutive, caracterul său politic a supraviețuit până astăzi.

Semnificația rezilienței obștii devălmașe aceea este de a semnala și sublinia destinul său politic: un sistem atât de competitiv, rezilient și democratic, care a trecut proba timpurilor, nu trebuie limitat la administrarea câtorva mii de hectare de pădure, ci este mijlocul prin care pot fi eliberate și puse în valoare energiile creative și alte resurse ale unor întregi populații.

În continuare va fi precizată organizarea corespunzătoare noii alocări a drepturilor de proprietate sub forma expunerii unora dintre regulile constituționale (e.g., statute) ale comunelor devălmașe. Un statut propriu-zis, complet detaliat, nu va fi elaborat aici; regulile de mai jos conțin caracteristicile determinante ale formei de organizare propuse,

¹¹ O a treia situație, pierderea drepturilor cetățenești prin condamnare sau internare datorată pierderii facultăților de judecare, poate sau nu include și pierderea dreptului devălmaș, ori, într-o variantă mai ușoară, poate fi limitată la pierderea drepturilor de decizie atașate dreptului devălmaș dar nu și a beneficiilor materiale. Vom trata această situație ca extraordinară iar consecințele sale asupra dreptului devălmaș ca fiind colaterale discuției prezente.

cu rol ilustrativ și însoțite de explicații și clarificări, acolo unde este cazul. Pe baza acestui set minim de reguli, fiecare comună devălmașă ar avea libertatea de a-și completa propria organizare și de a o îmbunătăți în continuare.

Reguli constituționale ale comunelor devălmașe ***Statutul comunelor devălmașe***

1. Comunele devălmașe rezultă din comunele actuale prin transferul în mănunchiul de drepturi ale membrilor comunelor a dreptului de proprietate devălmașă asupra tuturor resurselor comunei.
2. Statutul comunei obștești este cel de asociație cu rol de unitate administrativ-teritorială.
3. Scopul și obiectivele comunei devălmașe:
 - Administrarea resurselor imobile (terenuri, păduri, clădiri, etc.) și mobile (utilaje, mașini, dotări, etc.) aflate în proprietatea comunei devălmașe.
 - Organizarea și desfășurarea de activități industriale pentru exploatarea, prelucrarea și comercializarea pe piața internă și externă a produselor provenite din resursele aflate în proprietate.
 - Asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice¹² de interes local privind:
 1. educația;
 2. serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;
 3. sănătatea;
 4. cultura;
 5. tineretul;
 6. sportul;
 7. ordinea publică;
 8. situațiile de urgență;
 9. protecția și refacerea mediului;
 10. conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
 11. dezvoltarea urbană;
 12. evidența persoanelor;
 13. podurile și drumurile publice;
 14. serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubritate, energie termică, iluminat public și transport public local, după caz;
 15. serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor;
 16. activitățile de administrație social-comunitară;
 17. locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
 18. punerea în valoare, în interesul comunității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale;
 19. alte servicii publice stabilite prin lege.

¹² Art. 36 Alin. (6) al L. 215/2001 republicată. Cantitatea și calitatea la care acestea sunt efectiv furnizate astăzi de către administrația locală este una redusă. Re-designul propus este în măsură să îmbunătățească situația.

Membri, drepturi și obligații

4. Obiectul proprietății devălmașe individuale este cota-parte din resursele publice.
5. Nici un cetățean-proprietar nu poate exercita acte de posesie sau de administrație individuală asupra averii comunei obștești, precum: a închide locuri, a tăia arbori din pădure, a introduce vite la pășunat, etc.
6. Proprietatea devălmașă este indivizibilă.
(nu se poate ieși din indiviziune prin decuparea proprietății individuale)
7. Dreptul de proprietate devălmaș este egal, inseparabil, inalienabil și netransmisibil.

(Privind 6 și 7: pot fi imaginate piețe pentru asemenea drepturi, de diferite niveluri de complexitate - în interiorul comunității sau în afara ei. Spre exemplu, dreptul este alienabil dar comuna obștească are drept de preempțiune astfel încât să-l poată răscumpăra. O mare diversitate de variațiuni se regăsesc și în statutele obștilor din Vrancea și ale composesoratorilor. Este adevărat că deschiderea unor piețe ar putea crește eficiența economică prin îmbunătățirea posibilităților de alocare a resurselor. Însă, cel puțin pentru un timp, consider că este mai potrivită limitarea la nivelul funcțional de bază descris aici, care balansează cel mai bine valențele democratice ale sistemului cu eficiența sa economică).

8. a. Titularii dreptului devălmaș sunt cetățenii majori rezidenți legal¹³ în raza unității administrativ-teritoriale¹⁴.
 - b. Dreptul de proprietate devălmaș este primit la naștere și este administrat de tutori pentru perioada de minorat, iar dreptul de vot este primit la maturitate.
 - c. Dreptul devălmaș încetează la decesul titularului ori la mutarea sa din localitate.

(Cu alte cuvinte, dreptul economic este asociat vieții și rezidenței unui individ, iar cel politic maturității și rezidenței sale)

9. Absența pentru o perioadă mai lungă de 4 ani atrage suspendarea dreptului până la reîntoarcere.
10. Persoanele care s-au mutat și au locuit în comună pentru o perioadă mai lungă de 2 ani au dreptul să devină membrii.
11. Un individ nu poate fi membru în două sau mai multe comune devălmașe.
12. Cetățenii-proprietari au dreptul la dividende și la orice alte beneficii decise de adunarea generală.
13. Dreptul de proprietate devălmaș include un set de drepturi corelate: dreptul de a fi informat, dreptul de decizie și dreptul de control în cadrul organizării politice a comunelor devălmașe ca și dreptul la beneficii și dividende.

Organizare

14. Forul de decizie al comunei devălmașe este adunarea generală a membrilor.

¹³ Astfel, sunt excluși rezidenții flotanți (care locuiesc sub 2-3-4 ani), sistemul fiind orientat pe termenul lung al entității politice.

¹⁴ O parte din drept, și anume dividendele, dar nu și dreptul de vot, pot fi alocate tutorilor copiilor minori rezidenți.

15. Adunarea generală este anuală sau convocată ori de câte ori este nevoie prin decizia administrației comunei obștești, a comisiei de cenzori ori de către a cincea parte a membrilor.
16. a. O adunare generală este validă dacă sunt prezenți cel puțin jumătate plus unu dintre membrii comunei obștești. Dacă nu se întrunește cvorumul, adunarea generală se reorganizează peste două săptămâni cu un cvorum de o treime dintre membrii. Dacă nici acest cvorum nu este îndeplinit, adunarea generală se organizează peste încă două săptămâni, fără regulă de cvorum.
- b. Atunci când numărul locuitorilor depășește 5,000 de persoane¹⁵, va fi utilizat un sistem reprezentativ bazat pe alegerea a 300 de reprezentanți care vor constitui Adunarea Generală a Reprezentanților.
17. Conducerea, administrarea și controlul comunei obștești sunt asigurate de:
- Adunarea Generală sau Adunarea Generală a Reprezentanților
 - Consiliul de administrație al comunei obștești
 - Primar
 - Comisia de cenzori

(Primarii pot fi aleși ca și până acum. Membrii consiliului de administrație, cenzorii și membrii Adunării Generale a Reprezentanților trebuie aleși individual și nu pe liste închise¹⁶. Indemnizația cenzorilor trebuie să fie fixă și mică, independentă față de participarea la ședințe.)

18. Primarul, Consiliul de Administrație, cenzorii și orice alți mandatarî sunt aleși prin vot secret.
19. a. Fiecare membru are dreptul la întreaga informație privind activitățile comunei devălmașe.
- d. Informațiile care trebuie ținute secrete vor fi aduse la cunoștința membrilor nu mai târziu de un an.
20. Venitul comunelor obștești provine din activități economice, inclusiv exploatarea resurselor, și din taxare.

(Deciziile privind managementul resurselor și taxarea sunt ale adunării generale. Prin urmare, comunele obștești sunt stimulate să realizeze investiții pe termen lung, astfel încât taxarea să nu mai fie necesară. Iată de ce, în acest aranjament, rolul taxării este auxiliar, ceea ce este un aspect benefic deosebit de important: din punctul de vedere al finanțelor publice locale, modelul comunelor devălmașe este mai apropiat de modelul cameralist (von Justi, 1755 în Wagner, [în curs de publicare]; Backhaus și Wagner, 2005) decât de cel statal. Acest lucru deschide calea unei restaurații remarcabile: modelul cameralist, mai puțin cunoscut, se referă la finanțele publice ale unor state, principate și alte entități politice ale căror venituri provin din activități economice și investiții, taxarea reprezentând în context o opțiune de rezervă folosită doar în caz de război sau alte necesități. Acest lucru este deosebit de important: sistemul propus contează în primul

¹⁵ Anumite acomodări tehnice, constând în introducerea unui sistem reprezentativ, trebuie făcute pentru cele 21 de comune cu peste 10,000 de locuitori și pentru cele 428 de comune care au între 5,000 și 9,999 (cf. Anuarul statistic al României, 2007), ca și pentru orașe. Alte detalii, spre exemplu privind regulile de anunțare, vor fi omise aici.

¹⁶ Facțiunile locale se pot sau nu organiza similar partidelor ori se pot afilia partidelor naționale, v. și secțiunea 5.4.C mai jos.

rând pe creșterea eficienței economice, așa cum s-a întâmplat și în cazul obștilor studiate în capitolul precedent.)

Implementarea comunelor devălmașe are implicații asupra mediului instituțional mai larg. Dintre acestea, două sunt mai importante:

1. Refacerea și reducerea reglementării administrației locale și, prin consecință, extinderea spațiului de autoguvernare. Responsabilitățile comunelor obștești față de stat pot și trebuie menținute la un nivel nu mai ridicat decât cel actual.
2. Transferul de resurse prin scăderea nivelului taxării colectate central rezultată din eliminarea (și astfel economisirea) redistribuției de la bugetul central către comune.

Precizarea acestor reguli are rolul de a ilustra propunerea de *design* instituțional. Sunt posibile multiple variații, iar completarea lor în cazuri concrete este desigur necesară.

Alternativa la *design*-ul instituțional propus este continuarea și îmbunătățirea căii actuale, care constă în două tendințe reformatoare: continuarea procesului de descentralizare administrativă și întărirea democrației locale. Descentralizarea administrativă este lipsită de substanță, fiind limitată la transferul sarcinii de furnizare a unor bunuri publice (educație, sănătate, etc) la nivelurile local și regional (județean), combinată cu suplimentarea nivelului alocării financiare provenite din bugetul central. Inconsistența descentralizării este dată de menținerea sistemului fiscal și bugetar actual: taxele sunt colectate central, apoi redistribuite de la bugetul central către bugetele locale. În ceea ce privește întărirea democrației locale, una dintre eventualele îmbunătățiri ar putea fi utilizarea pe o scară mai largă a referendumului local.

Această alternativă (combinația dintre descentralizarea administrativă și întărirea democrației locale) este inferioară celei bazate pe alocarea drepturilor de proprietate în regim devălmaș. În primul rând, stimulentele pentru ca indivizii să se implice în viața publică locală sunt incomparabil mai reduse; mai exact, dreptul de proprietate devălmaș motivează și recompensează efortul depus, rezolvând astfel o parte a dilemei votantului rațional: în lipsa setului de beneficii derivate din drept, indivizii ar economisi costurile de informare, costurile de monitorizare și sancționare și, în general, toate costurile de participare. Acesta este un aspect deosebit de important.

În al doilea rând, drepturile de proprietate și dreptul de decizie al adunării generale permit delegarea dinamică. Dacă primarul sau consiliul de administrație abuzează de unele prerogative, ele pot fi oricând retrase. Caracterul dinamic al delegării acoperă însă o arie mult mai largă, incluzând: structura de organizare (organigrama), procedurile utilizate, circulația informației, etc. În al treilea rând, având în vedere existența posibilității expuse aici, nu există nici un argument pentru a menține deținerea și administrarea acestor resurse de către stat.

În sfârșit, în lipsa alocării drepturilor de proprietate, democrația locală va fi întotdeauna doar un favor făcut cetățenilor. În majoritatea cazurilor va fi lipsită de substanță. Multe alte argumente pot urma liniile celor schițate mai sus.

Opțiunea superioară în circumstanțele lumii actuale constă în corporatizarea autoguvernării locale după modelul devălmaș descris mai sus. Corporatizarea, în sensul

folosit aici, înseamnă crearea unor legături sociale mai intense între locuitori (creșterea coeziunii sociale) încredințându-le întreaga libertate și responsabilitate pentru propria soartă, precum și mijloacele pentru a-și elibera potențialul.

Prin contrast față de calea actuală, comunele devălmașe sunt combinația a tot ceea ce este mai bun în democrație, respectiv tot ceea ce este mai bun în organizarea corporată. Proprietatea devălmașă dublează egalitatea politică a cetățenilor (egalitatea votului) cu egalitatea proprietății, sau, mai bine spus, cu egalitatea dreptului asupra proprietății comune, eliminând intermedierea statului. Aspectul corporat constă în creșterea coeziunii sociale și transformarea comunităților locale, în sistemul actual aproape lipsite de relevanță din punct de vedere acțional, în echipe care lucrează împreună pentru binele comun. Astfel configurate, entitățile politice locale umplu de conținut principiul european al subsidiarității.

1.3. Aspecte tehnice ale implementării și extinderii soluției

A. Extinderea și generalizarea soluției

Având acum în minte design-ul instituțional al comunelor devălmașe, extinderea sa la nivelul orașelor, municipiilor, județelor și sectoarelor este relativ facilă. În raport cu primele, există două variabile care diferă: tipul și cantitatea resurselor publice, respectiv mărimea populației.

Prima variabilă este tipul și cantitatea resurselor publice. Este ușor de imaginat că locul resurselor naturale este ocupat de resurse diferite. Printre acestea se numără resurse ca locurile de parcare ori spații publice care pot fi destinate unor activități comerciale (care sunt valoroase datorită densității ridicate a populației și traficului acesteia). Incidența capitalului constituit de clădiri și facilități este mai ridicat. Alte tipuri de capital pot fi expertiza angajaților publici și diversitatea mai mare de taxe (pe activități comerciale și individuale). Toate acestea pot foarte bine face parte din bazinul de resurse pus în valoare de sistemul propus.

O a doua variabilă care trebuie luată în considerare este mărimea populației. Dacă în cazul comunelor am întâlnit doar 21 de cazuri cu o populație mai mare de 10,000 loc., ceea ce face posibil, pentru marea majoritatea cazurilor, adunările generale anuale, în cazurile la care se face extinderea este necesară utilizarea sistemului de reprezentare menționat mai sus. Ca și în situația de astăzi, în cazul extinderii la orașe va crește incidența problemei principal-agent; totuși designul sistemului (în special stimulentele introduse de beneficiile economice individuale) și o mai mare transparență vor asigura monitorizarea necesară reducerii problemei.

Practic, autoguvernarea locală va fi asigurată de către o corporație publică foarte deschisă către acționariatul său con-teritorial. Din punct de vedere normativ, sistemul propus este la fel de potrivit și pentru aceste entități și niveluri.

B. Implementare voluntară

Un aspect deosebit de important este că nici o comună, oraș, municipiu sau sector nu trebuie obligată să adopte acest sistem. Pentru implementarea sa este suficientă deschiderea opțiunii legale de adoptare a sistemului devălmaș descris aici și libertatea fiecărei unități teritorial-administrative de a decide accesarea acestei opțiuni prin referendum local. Se poate argumenta chiar că simpla existență a acestei posibilități creează dreptul legitim al fiecărei comunități de a o încerca. În contextul integrărilor economice și politice aflate în desfășurare, alegerea este între a deveni un actor propriu-zis sau a rămâne în inerția actuală.

1.4. Efectele preconizate ale opțiunii de transformare în comună devălmașă

Efectele preconizate ale înființării comunelor devălmașe sunt similare ca magnitudine și profunzime cu cele ale unei reforme constituționale. Aceasta nu este o exagerare; anticiparea unor efecte ample este bazată pe constatarea că reforma propusă alterează chiar genotipul organizării politice locale - structura internă a unităților de bază, atomice, ale sistemului. În acest fel ar fi refundamentată nu doar democrația locală, ci, mai mult, efectele benefice ale schimbării se vor propaga și la nivelurile compozite. Efectele endogene vor fi amplificate prin replicarea și recompunerea lor la nivelul compozit. Per ansamblu, schimbarea ar fi o reformă politică, economică și socială de profunzime, realizată de jos în sus.

A. Efecte endogene

Unele efecte endogene au fost discutate pe parcursul capitolului și vor fi doar rezumate aici. Efectele endogene particulare sunt instanțieri ale efectului general: nivelul de aliniere al intereselor dintre, pe de o parte, cetățenii-acționari și, pe de altă parte, primarul și consilierii ar fi îmbunătățit în mod decisiv. Acest nivel superior de aliniere rezultă din alterarea configurației de stimulente a principalilor și agenților, ca și a gradelor lor de libertate.

Printre primele rezultate concrete, problema orizontului de timp al primarului și consilierilor locali ar fi rezolvată. Deciziile și mai ales investițiile decise de aceștia vor fi în general pe termen lung și în cel mai bun interes al comunității locale. Rolul primarilor-președinți va fi cel de manager sau CEO al comunităților, iar mecanismul de delegare dinamică sau flexibilă a autorității, împreună cu stimulentele pentru participare democratică ar furniza eficiența și siguranța necesare.

Problemele specifice resurselor comune și publice ar fi rezolvate. Performanța obștilor studiate în capitolul anterior arată că asemenea resurse ar fi în același timp protejate și exploatate în cele mai bune moduri cu putință, devenind surse de dezvoltare economică în loc de a fi permanent expuse tragediei bunurilor comune.

Comparativ, costurile guvernării locale ar scădea. Trei factori, în designul propus, ar concura în acest sens: creșterea generală a eficienței alocării resurselor, deschiderea posibilității finanțării guvernării locale prin venituri provenite din activități economice

(doctrina cameralistă a finanțelor publice) și îmbunătățirea monitorizării. Mai mult, valoarea proprietăților din aceste comune ar crește.

Ca și caracterizare generală, aranjamentul obținut ar deveni mai apropiat de tipul corporativ, prin comparație cu actuala configurație. Totuși, nu ar deveni prea corporativ, din cauza caracteristicilor egalitare și democratice proprii sistemului devălmaș.

În plus față de creșterea competitivității generale – creșterea performanței economice și instituționale a aranjamentelor locale-, exersarea acțiunii colective în comunitățile locale ar atinge scopul fundamental al reconstruirii autoguvernării comunităților locale. Schimbarea propusă ar reîncredința indivizilor destinul lor comun și ar fundamenta democrația și libertatea la nivelele mezo și micropolitic.

B. Efecte exogene

Până acum, discuția privind beneficiile a fost limitată la beneficiile endogene, adică la beneficiile rezultate pentru o entitate politică și cetățenii săi în condițiile în care această ar fi singura asemenea entitate, datorită artificiului teoretic prin care am restrâns discuția la nivelul unui caz tipologic.

La nivelul exogen sau compozit, reorganizarea actualelor unități administrativ-teritoriale astfel încât să devină entități politice adevărate ar atrage un nou nivel de îmbunătățiri. În general, acestea decurg din constituirea comunelor devălmașe ca entități politice - libertatea lor de experimentare ar funcționa ca laborator instituțional la nivelul agregat.

Fiecare comună devălmașă ar fi liberă să încerce diverse soluții instituționale în scopul captării beneficiilor potențiale rezultate din mediul economic și din cel instituțional, creându-se astfel diversitatea instituțională (primul pas al evoluției instituționale, cap. 1). Cele mai bune variante astfel verificate se vor disemina și vor fi adoptate de către comunele obștești, ceea ce va asigura selecția instituțională (al doilea pas al evoluției, cap. 1). În sfârșit, echilibrele instituționale cele mai eficiente se vor transmite în timp, realizându-se astfel moștenirea (al treilea pas al evoluției, v. cap. 1). În timp ce primul efect exogen, experimentarea și diversitatea instituțională, este de tip replicativ, ultimele două efecte sunt de tip cumulativ. Alte efecte pozitive subsecvente sunt de asemenea posibile.

Caracterul „organic” al schimbării instituționale ar fi bine asigurat de dependența de cale (cap. 1) care funcționează la nivelul fiecărei entități politice astfel constituite: alegerile colective ale fiecăreia vor merge către alterările care impun participanților cele mai mici costuri, și nu către experimentele cele mai riscante.

În final se cuvin spuse și câteva cuvinte despre potențialul beneficiilor rezultate în situația cea mai probabilă, în care mai mult de câteva comunități aleg să implementeze designul instituțional propus. Primul val de beneficii provine din îmbunătățirea alocării resurselor pe termen scurt (efect sesizabil în maxim 4 ani), care se va materializa în reabilitarea resurselor comune și publice, urmată de investiții în acestea și beneficiile rezultate.

Al doilea val de beneficii provine din inovațiile instituționale identificate. Materializarea lor va fi dublă, crescând beneficiile economice dar și capitalul social endogen.

Al treilea val constă în preluarea inovațiilor instituționale între noile entități și în realizarea unor inovații instituționale în relațiile dintre entități. Aceasta este ajustarea reciprocă a entităților formal independente una de cealaltă - unul dintre procesele centrale al ordinii policentrice.

În sfârșit, valurile următoare ar consta în efecte conjugate mai ample asupra sistemelor agregate. Al treilea val și cele următoare generează beneficii economice importante, îmbunătățind eficiența alocării resurselor la scara întregii economii.

C. Consecințe asupra sistemelor suprapuse

Consecințe asupra sistemului instituțional. Relația comunelor devălmașe cu sistemul instituțional mai larg va fi diferită față de cea actuală.

Pentru a înțelege modificarea, putem porni de la distincția dintre funcția de administrare și, respectiv, cea de legiferare. Urmând lectura lui Hayek (1960: 111-113) distincția a fost considerată importantă și practică încă în Grecia Antică, în Anglia sec. XVII și teoretizată mai întâi de Mill (1861, *Considerations on Representative Government* în id.), ca aspect particular al separației puterilor. Ideea este că funcția de legiferare a unei adunări reprezentative este esențială unei democrații și, în același timp, sensibilă față de distorsiuni. Două astfel de distorsiuni ies în relief. Prima este o simplă problemă de alocare a resurselor legislatorilor, și anume deturnarea atenției acestora de la activitatea de legiferare la alte activități. A doua - mai complicată, deși strâns legată - constă în deturnarea intereselor legislatorilor, care are loc atunci când acestea nu sunt aliniate scopului ci sunt determinate de diferite alte contingente.

Aceste distorsiuni sunt familiare și larg răspândite în democrațiile moderne, din cauză că funcțiile de legiferare și, respectiv, de administrare sunt suprapuse sau intercalate în cazul majorității parlamentelor și guvernelor moderne. Ele rezultă în supradimensionarea incidenței administrării față de legiferare, parlamentarii fiind preocupați de problemele administrative pe care sunt chemați să le rezolve, în general caracterizate de urgență și de o incidență ridicată a intereselor imediate. Din contră însă, cea mai bună calitate a legislației nu poate rezulta decât din identificarea intereselor legislatorilor cu acest scop, pe de o parte, și dedicarea exclusivă a atenției lor către acest scop, pe de altă parte. Hayek propune separarea netă a celor două funcții prin două adunări reprezentative diferite (care pot sau nu să fie camere ale parlamentului): „adunarea legislativă” pentru funcția de legiferare și „adunarea guvernamentală” pentru administrarea afacerilor publice. Ultima ar reprezenta *preferințele și interesele societății*, iar prima ar reprezenta *opiniile* (ibid.).

În contextul acestei distincții, comunele devălmașe ar permite limitarea funcției administrative centrale dar nu ar modifica funcția legislativă. Din acest ultim punct de vedere, comunele devălmașe și membrii lor ar fi la fel de supuși uniformității legilor; se poate adăuga doar că existența lor ar sublinia și mai mult distincția dintre lege și act de administrare.

Din punct de vedere administrativ, sistemul comunelor actuale conține deja tendințele care ar fi continuate de către comunele devălmașe. Astfel, autonomia locală a crescut

constant în perioada scursă de la sfârșitul regimului trecut. Instituțiile centralizante, rămase din perioada comunistă, au fost depășite de problemele locale care cereau soluții locale și flexibilitatea administrațiilor locale pentru a fi rezolvate. Descentralizarea administrativă a dus la creșterea autonomiei locale, dar au rămas încă multe instituții din perioada anterioară. Dintre acestea, cele mai importante sunt salarizarea uniformă a angajaților, alocarea bugetelor locale prin redistribuție de la bugetul central via cel județean și uniformitatea modului de administrare a resurselor publice. Multe dintre acestea vor deveni desuete în noul aranjament.

Consecințe asupra sistemului politic. Sistemul politic s-ar adapta noului aranjament instituțional. Două schimbări ar fi cele mai relevante din acest punct de vedere.

În primul rând, creșterea mizei politice individuale locale ar atrage după sine creșterea prețului votului. Sunt binecunoscute practicile actuale de cumpărare a voturilor și, la nivelul percepției publice și al mass media¹⁷, întinderea îngrijorătoare la care au ajuns acestea. Pe de altă parte, pe parcursul acestui capitol au fost explicate felurile în care alocarea drepturilor de proprietate devălmășă ar crește miza individuală a participării politice (informării, monitorizării, prezenței la vot, etc). Implicită este și creșterea valorii dreptului de vot, și, implicit, a prețului la care poate fi acesta cumpărat, posibil până la un cost marginal superior beneficiului.

În al doilea rând, politica s-ar localiza din dublul punct de vedere al subiectelor ("temelor") relevante și din cel al politicienilor relevanți. Astfel, politica locală ar avea loc mai ales în jurul problemelor administrative locale. Am observat anterior că principalul joc politic local în sistemul actual este atragerea resurselor (în primul rând financiare) din surse centrale. Cu alte cuvinte, principala calitate relevantă a candidaților și aleșilor locali este relația lor cu nivelurile compozite. Pare a trece în continuare neremarcată contraproductivitatea acestui sistem: din cauza orizontului de timp scurt care destimulează comportamentul investițional și a nivelului ridicat al redistribuției centrale, în loc ca aleșii să se ocupe de dezvoltare locală, resursele și eforturile lor sunt investite predominant în *lobby* și PR - menținerea și îmbunătățirea relațiilor lor cu decidenții de la nivelurile compozite.

Cele două schimbări ar acționa conjugat în sensul alterării influenței locale a partidelor politice. Având în vedere decuparea locală a relevanței, creșterea orizontului de timp al mandatarilor și creșterea participării politice, nu ar mai conta atât de mult asimetria de resurse dintre partidele naționale și candidați sau formațiuni locale independente¹⁸.

Partidele politice și-ar păstra în continuare funcțiile de reprezentare la nivelurile compozite. Întrucât aceste niveluri ar fi degrevate de multe dintre sarcinile administrative locale de care sunt astăzi contraproductiv invadate, este de presupus că ponderea legiferării (în sens hayekian), respectiv aspectele doctrinare și ideologice ar crește ca relevanță.

¹⁷ Ceea ce constituie un secret doar pentru sistemul de justiție.

¹⁸ În sensul informal de asocieri între candidați, respectiv între candidați și diferitele categorii de suporteri (finanțatori, militanți, activiști, etc.). Aceste asocieri ar putea deveni legale măsura în care barierele „reprezentativității naționale” impuse astăzi față de înființarea de noi partide ar fi reduse sau ar putea fi ocolite legal (de exemplu, prin funcționarea ca filiale sau asociații).

De asemenea, este de presupus că alterarea legăturii politice dintre centru și local (astăzi, dintre nivelurile central și local ale partidelor politice) ar fi în sensul descentralizării. Candidații locali și formațiunile locale (v. Nota 62) ar putea să funcționeze independent, respectiv să își negocieze relația cu centrul partidelor sub diferite forme și aranjamente alternative.

Consecințe în relația cu sistemul internațional. După cum s-a precizat încă de la început, unul dintre obiectivele acestei reforme este să creeze capacitatea entităților locale de a acționa ca actori ai nivelului internațional, atât din punct de vedere politic și instituțional, cât și din punct de vedere economic. Creșterea coerenței politice ar permite reprezentarea directă a comunităților în forurile europene și internaționale, decizionale și de asistență pentru dezvoltare. Intensificarea utilizării activelor economice publice locale prin investiții și schimb ar deschide o nouă paletă de oportunități pentru comunitățile locale. Atât specializarea cât și diversificarea economică devin posibile.

Prezența acestor noi actori în planul internațional ar fi o adaptare la tendințele actuale, grupate indistinct sub umbrela „globalizării”: aprofundarea piețelor economice, creșterea interdependenței (care a avut loc mai întâi între economiile naționale, apoi între cele regionale iar acum între cele locale) și integrarea mediilor politice și instituționale. Pe de altă parte, în lipsa alterării propuse, comunitățile locale ar face față mult mai greu nivelului de competitivitate aflat în creștere tocmai datorită deficiențelor menționate.