



ÎN CE MĂSURĂ CONDUCE PROCESUL DE DESCENTRALIZARE LA REZILIENȚĂ ÎN UCRAINA?

TO WHAT EXTENT IS THE PROCESS OF DECENTRALIZATION LEADING TO RESILIENCE IN UKRAINE?

*Maior dr. Sînziana IANCU**

Rezumat: *Procesul de descentralizare creează un impact semnificativ în creșterea rezilienței societale, în special în regiuni afectate de război, precum Ucraina. Acesta subliniază modul în care poate dispersa rețelele de autoritate învechite, reduce corupția și diminuează abuzul.*

Rolul descentralizării evidențiază atenuarea influențelor străine, precum tacticile hibride de subversiune ale Federației Ruse.

În final, se poate sugera că, deși descentralizarea nu este o soluție universală, oferă o abordare multilaterală a transformării socio-politice în Ucraina, prin îmbunătățirea relațiilor dintre stat și cetățeni, reducerea corupției și favorizarea coeziunii și cooperării între instituții și autorități.

Cuvinte cheie: *reziliență, descentralizare, Ucraina, război, guvern.*

Abstract: *The process of decentralization creates a significant impact in increasing societal resilience, especially in war-torn regions such as Ukraine. It outlines how it can disperse outdated networks of authority, reduce corruption and diminish abuse.*

The role of decentralization highlights the mitigation of foreign influences, such as the hybrid subversion tactics of the Russian Federation.

Finally, it can be suggested that, although decentralization is not a universal solution, it offers a multilateral approach to socio-political transformation in Ukraine, by improving relations between the state and citizens, reducing corruption and fostering cohesion and cooperation between institutions and authorities.

Keywords: *resilience, decentralization, Ukraine, war, government.*

I. Prolegomene

Prezentul studiu urmărește să dezvăluie maniera în care demersul de descentralizare poate facilita cultivarea rezilienței în cadrul unei societăți afectate de vicisitudinile războiului, traversând faze de degradare, urmate de trebuințe și necesități, respectiv procesul de autosusținere și, în final, stadiul de rezistență. Cercetarea vizează identificarea diverselor strategii de gestionare pentru amenințările emergente, permițând oamenilor să reziste eficient și să se recupereze din provocări critice, precum conflictele militare. Se concentrează pe rolul cooperării internaționale, angajamentul civil, inițiativa națională, necesitatea schimbării și identificarea rezilienței. Subliniind importanța abilităților de supraviețuire și reziliență, studiul evidențiază, de asemenea, angajamentul național pentru o agendă integrată

* Consilier relații I, Centrul Euro-Atlantic pentru Reziliență/E-ARC, email: sinziana.iancu@e-arc.ro



de reziliență într-o situație de conflict, cum este în Ucraina. Acest lucru subliniază nevoia vitală de coeziune în fața adversarilor comuni. În contextul conflictului prelungit între Federația Rusă și Ucraina, experimentarea unor noi abordări administrative interne, precum descentralizarea autorităților, ar putea fi crucială pentru ca Ucraina să contracareze eficient influențele externe.

Cercetarea este de tip calitativ, predictiv – pentru a determina relația dintre reziliență și puterea descentralizată, cu ipoteză bidirecțională – stabilind o relație cauzală între reziliență și descentralizare, bazată pe o abordare metodologică. Acest studiu adoptă o abordare calitativă, concentrându-se pe modul în care societățile valorifică reziliența pentru supraviețuire, gestionează impactul conflictelor, păstrează identitățile culturale și istorice și reconstruiesc mediul înconjurător. Adoptă un proces de cercetare inductiv, începând cu elucidarea diferitelor elemente conceptuale și avansând către formularea de teorii generale și ipoteze aplicabile în cadrul studiului. Designul cercetării este corelațional, datorită faptului că investighează asocierea dintre două variabile: *reziliență* și *descentralizare*.

I. 1. Metodologie și ipoteze

Studiul de față vizează explorarea descentralizării ca paradigmă a democrației și eficienței în cadrul Uniunii Europene (UE) și Ucrainei, susținând că abordarea cuprinzătoare a UE - care include descentralizarea politică, administrativă și fiscală - servește drept un model viabil pentru îmbunătățirea guvernantei democratice, stabilității politice și eficienței administrative în rândul societăților. Articolul de față examinează posibilitatea replicării acestui model în Ucraina, cu scopul de a întări reziliența societală în mijlocul conflictelor și tulburărilor politice continue. Se aprofundează mai multe ipoteze de bază: ca prim aspect, este luată în considerare capacitatea descentralizării de a consolida reziliența politică și socială în Ucraina prin transferul puterilor către nivelurile locale, atenuând astfel corupția, îmbunătățind serviciile publice și revitalizând competiția guvernamentală sub-centrală. O astfel de schimbare este anticipată să solidifice relațiile stat-societate și să slăbească dinamica de putere înrădăcinată și subversiunile externe. Totodată, studiul examinează rolul descentralizării în contracararea influențelor externe și în elevarea standardelor de guvernare locală, susținând că acest proces este instrumental în demontarea monopolului de putere, limitarea corupției și diminuarea dominației străine, în mod notabil din partea Federației Ruse. Acest lucru, la rândul său, este așteptat să cultive un cadru de guvernare care este mai transparent, responsabil și aliniat la nevoile cetățenilor, contribuind la o țesătură societală unificată și rezilientă. De asemenea, lucrarea abordează provocările și punctele forte întâmpinate de autoritățile locale în peisajul guvernării descentralizate, concentrându-se pe provocările instituționale, penuria de resurse, alături de avantajele conferite de autonomia locală și reziliența în adversitate. Studiul investighează impactul



factorilor economici, sociali, geografici și politico-administrativi asupra rezilienței comunităților locale ucrainene (*hromadas*), având ca scop elucidarea modului în care sunt influențate pregătirea, robustețea și capacitățile adaptive ale comunităților în mijlocul conflictelor și provocărilor. Prin disecarea acestor ipoteze, studiul își propune să evalueze în mod cuprinzător transferabilitatea modelului de descentralizare al UE către Ucraina și efectele sale generale asupra îmbunătățirii guvernantei locale și a rezilienței societale, reducând în același timp corupția și interferențele externe.

II. Procesul de descentralizare în UE ca model pentru Ucraina

Structurile descentralizate sunt considerate în UE ca fiind esențiale pentru îmbunătățirea democratică, stabilitatea politică și managementul eficient al societăților eterogene, jucând un rol vital în asigurarea coeziunii teritoriale și sociale. Procesul de descentralizare în țările UE este un fenomen complex care implică aspecte politice, administrative și fiscale. Configurația instituțională a UE este unică și sistemul său de luare a deciziilor este în continuă evoluție¹. Astfel, în prezent, există peste 35 de agenții descentralizate², răspândite în întreaga Europă, pentru o perioadă nedeterminată, cu propriile lor personalități juridice care abordează probleme cu impact asupra vieții cotidiene a aproape 450 de milioane de persoane care trăiesc în UE³. Aceste agenții contribuie la implementarea politicilor UE și susțin cooperarea între UE și guvernele naționale, adunând expertiză tehnică și specializată și cunoștințe atât de la instituțiile UE, cât și de la autoritățile naționale⁴. Comisia Europeană sprijină reforma descentralizării și reîntărirea guvernării locale în țările europene⁵. La 1 februarie 2022, a fost creată o declarație comună de către Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene privind agențiile europene descentralizate, raport în care agențiile descentralizate

¹ Există patru instituții decizionale principale care conduc administrația UE. Aceste instituții asigură în mod colectiv direcția politică a UE și joacă roluri diferite în procesul de legiferare: Parlamentul European (Bruxelles/Strasbourg/Luxemburg); Consiliul European (Bruxelles); Consiliul Uniunii Europene (Bruxelles/Luxemburg); Comisia Europeană (Bruxelles/Luxemburg/Reprezentări în UE) - european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en.

² UE, *Search all EU institutions and bodies*, 2022, disponibilă la https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_en?f%5B0%5D=oe_organisation_eu_type%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/corporate-body-classification/AGENCY_DEC&page=1, accesat la 05.06.2024.

³ UE, *Types of institutions and bodies*, 2022, disponibil la https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en, accesat la 05.06.2024.

⁴ Idem.

⁵ Vassilis Tselios; John Tomaney, *Decentralisation and European identity*, disponibil la journals.sagepub.com/doi/10.1177/0308518X18785905, 04 iulie 2018, accesat la 05.06.2024.



din UE au fost numite o „parte stabilită a modului de funcționare a UE”⁶, contribuind la implementarea politicilor semnificative ale UE, sprijinind astfel toate instituțiile, în special Comisia, pentru a se concentra asupra sarcinilor esențiale de elaborare a politicilor. Mai mult, în declarație s-a opinat că structurile descentralizate aveau un rol specific în sprijinirea procesului decizional prin adunarea expertizei tehnice sau specializate disponibile la nivel european și național, îmbunătățind astfel cooperarea între statele membre și UE în domenii politice importante. Un alt aspect important menționat în raport a fost că răspândirea agențiilor descentralizate în state adăuga vizibilitate UE⁷. Ulterior, urmând Comunicarea Comisiei intitulată „Agențiile europene: drumul înainte”, adresată Parlamentului European și Consiliului în martie 2008, cele trei instituții au recunoscut rolul imperativ al agențiilor descentralizate în aplicarea politicilor UE ca entități juridice independente și necesitatea de a le face un instrument mai eficient în această materie⁸. Mai târziu, a fost stabilit un dialog inter-instituțional privind agențiile descentralizate care a dus la fondarea unui Grup de Lucru Inter-instituțional (GLII) în martie 2009, pentru a evalua coerența, eficacitatea, responsabilitatea și transparența acestor agenții și pentru a găsi un teren comun despre cum să îmbunătățească angajamentele instituțiilor UE.

Procesul diferă în cele 27 de state membre ale UE, fiecare țară prezentând diferite grade și forme de descentralizare. Descentralizarea generală în fiecare țară europeană este evaluată luând în considerare trei dimensiuni, iar fiecare țară este evaluată pe baza unor indicatori, precum nivelurile descentralizării fiscale și administrative, raporturile dintre cheltuieli și venituri, precum și autonomia veniturilor. În consecință, există: **descentralizarea politică** - acoperă delegarea puterii politice către guvernele subnaționale. Implică aspecte precum baza legală pentru principiul autogovernării, reprezentarea nivelurilor sub-naționale la nivel național, capacitatea nivelurilor sub-naționale de a influența legislația și elaborarea politicilor guvernelor de nivel superior, relații directe cu instituțiile UE și luarea în considerare a dimensiunilor locale și regionale în timpul examinării; **descentralizarea administrativă** - transferul competențelor în domenii specifice de la administrațiile centrale la cele regionale sau locale. Este măsurată prin indicatori, precum delegarea competențelor către autoritățile subnaționale, disponibilitatea resurselor umane și măsura în care autoritățile subnaționale sunt supravegheate de nivelul central; **descentralizarea fiscală** - redistribuirea resurselor bugetare

⁶ UE, *Types of institutions and bodies*, 2022, disponibil la https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en, accesat la 05.06.2024.

⁷ European Commission, Document 52019DC0187, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Joint Statement and Common Approach on the location of the seats of decentralised agencies*, 20233, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0187>, accesat la 05.06.2024.

⁸ Idem.



de la guvernele centrale către cele locale. Include diverse elemente precum granturi de la guvernul central către cel local, resurse partajate (cum ar fi veniturile din impozitarea pe venit), taxe și tarife locale strânse autonom de guvernele locale (cum ar fi impozitarea proprietății sau taxele de parcare). În ultimele decenii, a existat o tendință mondială către descentralizarea fiscală a statului cu scopul de a atinge o gamă de rezultate economice, sociale și politice⁹. Prin urmare, un astfel de obiectiv este eficiența sau calitatea guvernării, ceea ce implică absența relativă a corupției, prevalența statului de drept și furnizarea eficientă a bunurilor și serviciilor publice¹⁰. În consecință, s-a sugerat că descentralizarea fiscală, sau atribuirea de taxe și autonomie în cheltuieli guvernelor sub-centrale, are potențialul de a îmbunătăți guvernarea în sectorul public¹¹.

În contextul centralizării versus descentralizării, este important de înțeles dacă vreuna dintre acestea a fost doar un factor intern al organizării istorice a țării, produsul final al unei dezvoltări treptate sau un rezultat al necesității de schimbare politică. În ceea ce privește Ucraina, se poate vorbi despre necesitatea unei reforme descentralizate urmate progresiv, în mijlocul amenințărilor interne și externe. La niveluri sub-centrale, atât guvernul cât și cetățenii sunt mai bine informați, ceea ce ar trebui să îmbunătățească furnizarea serviciilor publice. Mai mult, procesul de descentralizare poate aduce un element de competiție între guvernele sub-centrale, competiție pentru baza fiscală, în beneficiul eficienței¹².

În 2014, Kievul a început o reformă a guvernării locale¹³, cu scopul de a face statul ucrainean un model pentru alte republici post-sovietice, mai aliniat cu UE, exprimând astfel deschiderea sa către începerea unui proces de reziliență¹⁴. În prezent, guvernarea locală a căpătat o semnificație mult mai mare în Ucraina, pe măsură ce oamenii se luptă cu criza umanitară în mijlocul războiului. Reforma descentralizării a fost menită să creeze beneficii pentru viața cetățenilor prin întărirea relațiilor stat-societate și reducerea progresivă a practicilor corupte. În acest context, cooperarea

⁹ Martinez-Vazquez et al., 2017 apud Andreas P. Kyriacou, Oriol Roca Sagalés, *Decentralization and governance in Europe: evidence from different expenditure components*, 2018, disponibil la infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1802.pdf, accesat la 05.06.2024;

¹⁰ La Porta et al., 1999; Kyriacou, 2014 apud Kyriacou, Sagalés, Oriol Roca Sagalés, *Decentralization and governance in Europe: evidence from different expenditure components*, 2018, disponibil la infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1802.pdf, accesat la 05.06.2024;

¹¹ Andreas P. Kyriacou, Oriol Roca Sagalés, *Decentralization and governance in Europe: evidence from different expenditure components*, 2018, disponibil la infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1802.pdf, accesat la 05.06.2024;

¹² Idem.

¹³ Cabinetul de Miniștri al Ucrainei a aprobat „Conceptul de reformă a administrației locale și a organizării teritoriale”.

¹⁴ Andreas Umland, *International Implications of Ukraine's Decentralization - Foreign Policy Blogs*, 14th of Feb., 2019, disponibil la <https://foreignpolicyblogs.com/>, accesat la 05.06.2024.



inter-orășenească este facilitată și concurența este încurajată, în ceea ce privește resursele, finanțările, investițiile și, în alte cazuri, turismul.

Conform Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), la nivel local, pentru a obține rezultatele așteptate, în cadrul procesului de descentralizare, următoarele criterii ar trebui urmărite: cooperarea orientată spre muncă între societatea civilă și sectorul privat pentru o guvernare locală eficientă și responsabilă, alături de împuternicirea oficialilor guvernamentali; întărirea cadrului legislativ și constituțional pentru descentralizare; stimularea dezvoltării economice locale; promovarea unor strategii de planificare și gestionare financiară independente și transparente; îmbunătățirea furnizării serviciilor publice; creșterea veniturilor și resurselor pentru orașele, orașele mici și satele Ucrainei¹⁵ (USAID, 2023). Mai departe, la nivel național, există aspecte suplimentare de luat în considerare, cum ar fi: consolidarea rolului legislativului în asigurarea unui control independent al Administrației Prezidențiale, al Cabinetului de Miniștri și altor instituții publice; extinderea reprezentării publice în procesul legislativ; mărirea rolului cetățenilor în monitorizarea activității Parlamentului Ucrainean / Verkhovna Rada¹⁶.

Conform unui raport al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică / OCDE, țările mai bogate tind să fie mai descentralizate; de asemenea, trei dintre dimensiunile sale sunt văzute ca interconectate: instituțională, bazată pe reorganizarea puterilor, responsabilităților și resurselor, teritorială, concentrată pe reorganizarea structurilor teritoriale și management public, bazată pe reorganizarea proceselor administrative. În această notă, Comitetul European al Regiunilor vede descentralizarea împărțită în ramuri similare, cum ar fi cea politică, administrativă și fiscală¹⁷, care, în esență, urmează o abordare similară. În cadrul OCDE, gradele de descentralizare variază în mare măsură între țări, dar este un proces urmat de majoritatea statelor membre.¹⁸ La 7 iunie 2023, după un parteneriat strâns de peste 30 de ani, OCDE și Guvernul Ucrainei au lansat un program de țară pe patru ani care vizează susținerea agendei de reformă,

¹⁵ USAID, *Governance and Decentralization*, May, 2023, disponibil la <https://www.usaid.gov/>, accesat la 05.06.2024

¹⁶ Idem.

¹⁷ Comitetul European al Regiunilor / Division of powers, *Decentralization index*, European Committee of the Regions, NFI la <https://portal.cor.europa.eu/>, accesat la data de 05.06.2024;

¹⁸ 38 de membri: Austria (29 sept. 1961), Australia (7 iunie 1971), Belgia (13 sept. 1961), Canada (10 aprilie 1961), Chile (7 mai 2010), Columbia (28 aprilie 2020), Costa Rica (25 mai 2021), Cehia (21 dec. 1995), Danemarca (30 mai 1961), Estonia (9 dec. 2010), Finlanda (28 ian. 1969), Franța (7 august 1961), Germania (27 sept. 1961), Grecia (27 sept. 1961), Ungaria (7 mai 1996), Islanda (5 iunie 1961), Irlanda (17 august 1961), Israel (7 sept. 2010), Italia (29 martie 1962), Japonia (28 aprilie 1964), Coreea de Sud (12 dec. 1996), Letonia (1 iulie 2016), Lituania (5 iulie 2018), Luxemburg (7 dec. 1961), Mexic (18 mai 1994), Olanda (13 nov. 1961), Noua Zeelandă (29 mai 1973), Norvegia (4 iulie 1961), Polonia (22 nov. 1996), Portugalia (4 august 1961), Slovacia (14 dec. 2000), Slovenia (21 iulie 2010), Spania (3 august 1961), Suedia (28 sept. 1961), Elveția (28 sept. 1961), Turcia (2 august 1961), Marea Britanie (2 mai 1961), SUA (12 aprilie 1961).



redresare și reconstrucție a Ucrainei¹⁹. Ceea ce este de menționat este că una dintre prioritățile obiectivelor programului a fost consolidarea capacităților subnaționale și reforma descentralizării.

II. 1. În ce manieră conduce descentralizarea la procesul de reziliență în Ucraina?

În primul rând, descentralizarea ucraineană transferă puterea la un nivel inferior, ceea ce ar putea neutraliza vechile rețele de autoritate și minimiza corupția și abuzurile. Pe de altă parte, există încă posibilitatea ca descentralizarea să transfere locul de desfășurare a rețelei corupte de la un nivel național sau regional la cel local. În plus, este posibil ca rețeaua coruptă să fi avut deja membri la nivelul inferior, iar procesul tot nu ar aduce nicio schimbare. Cu toate acestea, cu condiția ca cetățenii să își intensifice implicarea în supravegherea autorităților locale și ca guvernele locale să își folosească autoritatea sporită într-un mod eficient, monitorizând îndeaproape resursele și responsabilitățile autorităților, atunci procesul de descentralizare va deveni o strategie majoră de reziliență pentru această națiune puternic afectată de război. În această perioadă, orice schimbare sau acțiune ar putea părea imposibilă, cu toate acestea, descentralizarea ar putea contribui profund la consolidarea democrației din Ucraina, având în vedere dimensiunea și rolul acestui stat în Europa de Est.

Potrivit OCDE, unele dintre condițiile prealabile care ar trebui îndeplinite de către actorul implicat în procesul de descentralizare, în acest caz Ucraina, sunt: *capacități adecvate la nivelul administrației subnaționale, resurse suficiente pentru a face față noilor responsabilități, echilibru în modul în care sunt descentralizate diferitele funcții politice, mecanisme de coordonare adecvate, sisteme de monitorizare eficiente la nivelul administrației centrale, constituții fiscale coerente, flexibilitate în implementare, permiterea unor experiențe pilot în anumite locuri/regiuni, definirea unor obiective/proiecte pe termen scurt, într-un cadru strategic mai larg/perspectivă pe termen lung.*²⁰

Un transfer de putere în curs de desfășurare la un nivel inferior în Ucraina, ar contribui la atenuarea sau chiar la privarea metodelor hibride ale Federației Ruse pentru activități subversive, similare celor utilizate în cadrul operațiunilor iredentiste, în provinciile autonome autoproclamate Donețk și Luhansk (2014). Nu este vorba despre intensitatea influenței exogene, ci mai degrabă despre fragmentarea puterii interne și, ulterior, a influenței externe. În consecință, indiferent de amploarea influențelor externe, procesul de fragmentare are ca rezultat inevitabil o diminuare a influenței și

¹⁹ Head of Ukraine Unit, Global Relations and Co-operation, Gabriela Miranda (for more info.), *The OECD's work with Ukraine*, 2023, disponibil la <https://www.oecd.org/>, accesat la 05.06.2024;

²⁰ Dorothee Allain-Dupré (Senior Project Manager Regional Development Policy Division OECD), *Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*, 2017, disponibil la <https://www.oecd.org/>, accesat la 05.06.2024;



autorității structurilor de putere mai dominante. În mod similar, pe măsură ce capitalele regionale și organismele de guvernare cunosc un declin al semnificației lor politice, sarcina de a influența sau de a manipula anumite figuri politice, care nu mai exercită o autoritate considerabilă, devine din ce în ce mai dificilă și ineficientă pentru diplomații și interesele strategice ale Federației Ruse. În plus, toate acestea contribuie la înrăutățirea capacității Kremlinului de a stabili clar teritoriile, în cazul planificării unei acțiuni ostile, cum ar fi separarea sau anexarea unor teritorii. În contextul în care Federația Rusă sprijină mișcările separatiste, un proces de descentralizare va împiedica influența sa în guvernarea locală, diminuându-i importanța în implicarea în afacerile interne ale regiunii respective. În plus, accesul la fondurile internaționale ar fi mai ușor, iar accesul la resurse ar ajunge la nivelurile inferioare, de la cel regional, la cel local, în timp ce angajații locali ar avea un mandat determinat printr-un proces electoral local.

Rezistența neanticipată a Ucrainei în fața războiului agresiv al Federației Ruse a stârnit surpriza politicianilor, experților și a populației globale. Înainte de invazia pe scară largă din 24 februarie 2022, narațiunea predominantă sugera o capitulare inevitabilă și rapidă a Kievului în fața forțelor armate ruse. În timp ce numeroși analiști au subliniat importanța unității naționale și a rezistenței guvernului național, un aspect emergent și esențial al discursului se referă la rezistența manifestată la nivelul comunităților ucrainene locale, cunoscute și sub numele de *hromadas*, sau comunități locale. Acest accent reflectă o recunoaștere din ce în ce mai mare a rolului critic pe care aceste comunități îl joacă în contextul mai larg al rezilienței naționale.²¹

Potrivit unui studiu²² arată o relație semnificativă între reziliența *hromada* și predictorii geografici, politico-administrativi și economici, influențată de rezultatele reformei de descentralizare desfășurate în Ucraina începând cu 2014²³. În acest context, reziliența nu este doar un aspect militar, ci cuprinde o gamă mai largă de factori, inclusiv coeziunea socială, stabilitatea economică, guvernarea locală, implicarea comunității și capacitatea de a menține serviciile esențiale și infrastructura în condiții de stres. Aparent, comunitățile locale au avut un rol major în a contribui la reziliența generală a națiunii ucrainene în timpul perioadei actuale de conflict. De remarcat, *hromada* a dobândit competențe extinse în urma reformei de descentralizare din Ucraina, care a început în 2014 și care este

²¹ Sistemul administrativ al Ucrainei este format din 25 de regiuni, o regiune autonomă (Republica Crimeea) care a fost anexată de Federația Rusă (2014), două orașe cu statut special (Kiev și Sevastopol) și 10.885 de consilii municipale, dintre care 9.644 de consilii sătești, 783 de consilii orășenești și 458 de consilii municipale (Comitetul European al Regiunilor, portal.cor.europa.eu).

²² Maryna Rabinovych, Tymofii Brik, Andrii Darkovich, Myroslava Savisko, Valentyn Hatsko, Serhii Tytiuk, Igor Piddubnyi, *Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance*, 2023, disponibil la onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827, accesat la 05.06.2024.

²³ Perioada de timp a cercetării menționate mai sus a cuprins nouă luni (din martie până în noiembrie 2022).



considerată o poveste de succes printre reformele post-Euromaidan din Ucraina²⁴. *Hromadele* exercită autonomia locală, care este definită oficial atât ca fiind dreptul, garantat de stat, cât și capacitatea reală a *hromadei*, de a rezolva singură problemele de importanță locală. *Hromada* poate exercita astfel de drepturi prin intermediul consiliilor locale și al organelor executive ale acestora²⁵. Ideea-cheie din spatele reformei a fost de a spori capacitatea *hromada* ucrainene prin fuziunea acestora și extinderea ulterioară a competențelor și a accesului la resurse financiare²⁶.

De exemplu, organele executive ale consiliilor locale au devenit responsabile de funcționarea învățământului primar și secundar și a unităților de asistență medicală, precum și de gestionarea proprietății comunale și a transportului și a rețelelor deținute în comun. În plus, distribuirea impozitului pe venitul personal pentru localitățile sătești și orașenești a crescut de la 25 % la 60 % la început și până la 64 % în 2022, ceea ce a afectat în mod pozitiv mobilizarea resurselor la nivel local și a permis autorităților locale să răspundă direct nevoilor cetățenilor²⁷. În lumina reformelor și devoluției responsabilităților către organele executive locale, este evident că procesul de descentralizare din Ucraina face pași semnificativi către îmbunătățirea guvernancei locale și rezilienței societale. Transferul autorității asupra educației primare și secundare, facilităților de sănătate, proprietății comunale și gestionării transportului și rețelelor către organele executive ale consiliilor locale reprezintă o etapă importantă. Acesta nu doar descentralizează funcțiile administrative, dar și împuternicește guvernele locale să personalizeze serviciile în funcție de nevoile specifice ale comunităților lor, îmbunătățind astfel eficiența și calitatea serviciilor publice.

Creșterea progresivă a alocării impozitului pe venit personal către așezările de sate și orașe - de la 25% inițial la 60%, și ulterior la 64% în 2022 - reprezintă o îmbunătățire substanțială a autonomiei financiare a autorităților locale. Această schimbare în politica fiscală a întărit semnificativ mobilizarea resurselor la nivel local, permițând autorităților locale să aibă un impact mai direct și imediat în adresarea nevoilor cetățenilor. O astfel de împuternicire financiară este definitorie pentru sustenabilitatea guvernancei locale, asigurând că organismele locale dispun de resursele necesare pentru a implementa politici în mod eficient și pentru a investi în dezvoltarea comunității și proiecte de infrastructură vitale pentru bunăstarea populației.

²⁴ Savisko et al., *Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance*, 2023, disponibil la onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827, accesat la 05.06.2024.

²⁵ Idem.

²⁶ Cabinetul de Miniștri al Ucrainei, 2023.

²⁷ Savisko et al., *Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance*, 2023, disponibil la onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827, accesat la 05.06.2024.



Aceste dezvoltări semnaleză o traiectorie pozitivă către construirea unui cadru de guvernanză mai receptiv, responsabil și aliniat la nevoile poporului ucrainean. Prin promovarea unei conexiuni mai strânse între acțiunile guvernamentale și bunăstarea cetățenilor, descentralizarea pune bazele unei societăți mai democratice, eficiente și reziliente. Totuși, este importantă monitorizarea implementării acestor reforme pentru a asigura că ele conduc la rezultate echitabile și sustenabile în toate regiunile Ucrainei. În plus, suportul continuu și dezvoltarea capacităților pentru autoritățile locale sunt esențiale pentru maximizarea beneficiilor descentralizării, adresând provocări precum disparitățile în distribuția resurselor, capacitatea administrativă și asigurând că descentralizarea contribuie la unitatea și coeziunea națională, și nu la fragmentare.

Potrivit studiului anterior menționat²⁸, care prezintă conceptul de reziliență în contextul *hromadelor* (comunități sau autorități locale) și răspunsul acestora la amenințările la adresa stabilității instituționale, sunt evidențiate trei aspecte cheie ale rezilienței: **pregătirea** - implică o stare de pregătire pentru a face față dezastrelor, crizelor sau situațiilor de urgență. Ea apare în urma unui ciclu continuu care include planificarea, organizarea, instruirea, echiparea, exersarea, evaluarea și acțiunile corective, vizând o coordonare eficientă în timpul răspunsului la incidente; **robustețea** - capacitatea unei hromada de a-și menține funcționalitatea în condiții de constrângere sau de a-și relua rapid funcțiile după o întrerupere. Această robustețe indică reziliența sistemului instituțional al *hromada* în fața șocurilor; **adaptare** - capacitatea unei *hromada* de a modifica în mod intenționat sau de a adopta noi practici ca reacție la șocuri, utilizând capacitățile sale de adaptare. Reziliența unei *hromada* este demonstrată, de asemenea, în capacitatea sa de a oferi guvernanză alternativă și furnizarea de servicii în perioade dificile. Aceasta poate include înființarea de birouri temporare, utilizarea platformelor digitale pentru serviciile administrative, stabilirea unor puncte temporare de colectare a deșeurilor sau inițierea unor programe de reciclare pentru a menține serviciile esențiale²⁹. Aceste dimensiuni ilustrează colectiv reziliența unei *hromada*, nu doar în termeni de supraviețuire, ci prin abordarea sa proactivă și dinamică față de guvernanză și continuitatea serviciilor în mijlocul incertitudinilor.

Nivelul de pregătire care a rezultat în cadrul cercetării, a evidențiat două tipuri de corelații: **disponibilitatea resurselor și eficacitatea pregătirii** - Există o corelație între dotarea cu resurse a *hromada* și eficacitatea acestora în ceea ce privește pregătirea. *Hromada* cu acces mai mare la resurse, în special cele urbane, prezintă capacități sporite de anticipare și pregătire pentru șocurile potențiale. Acest lucru sugerează că alocarea și gestionarea atât a resurselor umane, cât și a celor financiare sunt factori critici în determinarea gradului de pregătire a unei *hromada* pentru diverse

²⁸ *Explicarea rezilienței Ucrainei la invazia Rusiei: The role of local governance.*

²⁹ Savisko et al., *Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance*, 2023, disponibil la onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827, accesat la 05.06.2024.



situații de urgență³⁰; **activitatea de afaceri ca indicator al resurselor** - Prezența unui centru de sprijinire a afacerilor în cadrul unei *hromada* poate fi un indicator al nivelului de activitate comercială din zona respectivă.

Raționamentul este că o concentrare mai mare de întreprinderi într-o *hromada* este susceptibilă să stimuleze crearea mai multor centre și asociații de afaceri. În consecință, acest lucru poate fi interpretat ca un indicator indirect al capacității generale de resurse a *hromada* și al potențialului acesteia de a mobiliza resurse ca răspuns la provocări³¹. Aceste perspective subliniază importanța disponibilității resurselor și a activității de afaceri în consolidarea pregătirii și a rezilienței comunităților locale, în special în fața unor șocuri și provocări neprevăzute.

În ceea ce privește adaptarea, cercetarea³² a arătat doi indicatori: **influența geografică asupra pregătirii pentru iarnă**: Există o corelație vizibilă între distanța unei *hromada* față de granița nordică a Ucrainei, care este împărțită cu Federația Rusă și Belarus, și nivelul său de pregătire pentru iarnă. Mai exact, o creștere a distanței față de această graniță este asociată cu o scădere a numărului de măsuri de pregătire pentru iarnă. În același timp, se observă că *hromada* situate mai aproape de granița UE au întreprins mai puține măsuri de pregătire pentru iarnă în comparație cu prima categorie. Acest lucru sugerează o variație geografică în strategiile de pregătire în diferite regiuni din Ucraina; **relația dintre prezența la vot și adaptarea la provocările războiului**: Există o relație notabilă între prezența mai mare la vot în *hromada* și ratele lor sporite de adaptare la provocările reprezentate de condițiile de război, în special pe timp de iarnă. Această observație poate evidenția rolul esențial al implicării și participării cetățenilor în promovarea rezilienței în cadrul comunităților. Corelația sugerează că implicarea civică activă ar putea fi un factor-cheie pentru a permite comunităților să se adapteze în mod eficient și să navigheze prin complexitatea și provocările războiului, în special în condiții nefavorabile, cum ar fi sezonul de iarnă. Aceste rezultate evidențiază influența factorilor geografici și a participării civice asupra pregătirii și capacităților de adaptare ale *hromadelor* din Ucraina, în special în contextul războiului și al provocărilor asociate acestuia.

În ceea ce privește cel de-al treilea aspect al rezilienței constatată în cadrul cercetării³³ - rezultatele au evidențiat patru corelații: **variabilitatea urbană și regională în ceea ce privește suspendarea serviciilor** - *hromada* urbană relevă o tendință sporită de suspendare completă a serviciilor. În schimb, *hromada* din regiunea de nord a Ucrainei se confruntă cu o probabilitate mai mare de întrerupere a serviciilor, o vulnerabilitate probabil atribuită apropierea lor de zonele de conflict. Cu toate acestea, macro-

³⁰ Guvernul ucrainean, 2023.

³¹ Idem.

³² Savisko et al, „Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance”, 2023, disponibil la onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827, accesat la 05.06.2024.

³³ Idem.



regiunea vestică prezintă o frecvență statistic mai mică a suspendărilor complete ale serviciilor, ceea ce indică disparități regionale în ceea ce privește continuitatea serviciilor în mijlocul provocărilor; **probleme de gestionare a deșeurilor și efecte la nivel regional** - analiza problemelor de gestionare a deșeurilor relevă diferențe regionale semnificative. În macro-regiunea Nord, există un impact pozitiv asupra problemelor de gestionare a deșeurilor, în timp ce macro-regiunea Sud cunoaște un efect negativ, ceea ce duce la un număr redus de suspendări ale colectării gunoiului. Acest lucru denotă faptul că factorii regionali joacă un rol crucial în determinarea eficacității serviciilor de gestionare a deșeurilor în condiții dificile; **influența proximității frontierei asupra robusteții**: *Hromada* situate pe o rază de 30 de kilometri de la frontiera națională demonstrează o corelație pozitivă cu diverși indicatori de robustețe. Atât suspendarea serviciilor administrative, cât și problemele legate de colectarea gunoiului sunt influențate în mod deosebit de proximitatea față de macro-regiunea nordică, ceea ce sugerează că proximitatea frontierei este un factor semnificativ în determinarea rezistenței unei *hromada* la întreruperea serviciilor; **beneficiile cooperării între hromade**: Angajarea în acorduri de cooperare activă cu alte administrații locale conferă un avantaj în ceea ce privește robustețea administrativă a *hromada*. Acest beneficiu este probabil derivat din schimbul de resurse, cunoștințe și bune practici între entitățile administrației locale. În plus, o astfel de cooperare activă poate servi, de asemenea, ca indicator al unei forme distincte de conducere în cadrul *hromada*, care afectează în mod pozitiv atât procesul de cooperare, cât și capacitatea de adaptare administrativă. Perspectivele arătate cu privire la robustețea *hromada* subliniază complexitatea furnizării de servicii și puterea administrativă în *hromada* ucrainene, evidențiind impactul locației geografice, al caracteristicilor regionale și al cooperării interguvernamentale asupra capacității acestora de a menține serviciile esențiale și de a se adapta la circumstanțe în schimbare.

Investigația privind adaptabilitatea și reziliența *hromada* indică faptul că întreruperile de servicii au fost influențate mai mult de factorii regionali, în special de amploarea activității militare, decât de caracteristicile *hromada* în sine. Spre deosebire de gradul de pregătire al *hromada*, robustețea și adaptabilitatea acestora au părut a fi afectate în mod predominant de localizarea geografică și de expunerea la operațiunile militare.

Reziliența *hromada* în contextul invaziei³⁴ ar putea fi înțelese astfel: **Corelarea predictorilor economici și sociali cu gradul de pregătire**: S-a stabilit că factorii economici și sociali se corelează în mod semnificativ cu nivelul de pregătire al locuitorilor din comunități pentru invazie. Această constatare subliniază importanța atât a resurselor tangibile, cât și a celor intangibile în sporirea pregătirii comunității; **Factorii geografici în robustețe și adaptare**: Studiul relevă faptul că proximitatea geografică față de linia de

³⁴ Idem.



front este un factor determinant central în ceea ce privește robustețea și adaptarea *hromada* la amenințările la adresa stabilității instituționale. Acest lucru evidențiază impactul locației asupra capacităților de reziliență ale acestor comunități; *Participarea cetățenilor la adaptarea instituțională*: S-a constatat că implicarea activă a cetățenilor, în special prezența ridicată la vot, este crucială pentru adaptarea *hromada* la provocările instituționale. Acest lucru sugerează că participarea civică joacă un rol vital în consolidarea rezilienței comunității; *Rolul acordurilor de colaborare*: Schimbul de informații și de bune practici prin acorduri de colaborare instituționalizate a fost legat de o mai bună pregătire pentru invazie și de robustețea împotriva șocurilor de război. Acest lucru indică valoarea rețelelor de cooperare structurate în consolidarea rezilienței; *Impactul reformei de descentralizare*: Reforma de descentralizare a fost identificată ca fiind benefică pentru diferite aspecte ale rezilienței cetățenilor din *hromada*, făcându-i mai capabili și mai puțin dependenți de autoritățile centrale. Autonomia sporită și procesul decizional local au facilitat colaborarea flexibilă și sprijinul extern, inclusiv parteneriatele internaționale; *Diviziunea urban-rural și generarea de venituri*: În pofida altor evoluții, reforma nu a abordat pe deplin problema clivajului urban-rural, comunitățile rurale, în special cele mai mici, având o capacitate mai redusă de generare a propriilor venituri. Capacitatea limitată de a genera venituri afectează negativ pregătirea acestora; *Semnificație generală și cercetări viitoare*: Reziliența *hromada* în contextul războiului Federației Ruse împotriva Ucrainei evidențiază importanța capacităților economice, a rețelelor sociale și a participării cetățenilor pentru a combate șocurile instituționale în războiul contemporan.

În acest sens, la baza pregătirii și capacităților adaptive ale acestor comunități, există o interacțiune complexă între factorii economici, sociali, geografici și instituționali. O constatare semnificativă este corelația dintre predictorii economici și sociali, respectiv pregătirea *hromada* pentru invazie, și rolul indispensabil al resurselor tangibile și al coeziunii sociale în construirea rezilienței comunitare. În plus, există o influență critică a proximității geografice față de zonele de conflict asupra robusteții și strategiilor adaptive ale *hromada*, dimensiunea geografică a rezilienței fiind un factor semnificativ în capacitatea lor de a rezista și de a se adapta la amenințări.

Participarea cetățenilor în procesul creșterii rezilienței sociale, evidențiată prin prezența mare la vot, are un rol marcant în facilitarea adaptării la nivel instituțional. Astfel, angajamentul civic activ este o piatră de temelie a comunităților reziliente, împuternicindu-le să navigheze și să răspundă mai eficient provocărilor. Mai mult, beneficiile acordurilor de colaborare pentru îmbunătățirea pregătirii în contextul conflictului pledează pentru cooperarea inter-instituțională și a schimbului de bune practici între comunități.

Impactul reformei descentralizării apare ca o temă-cheie în întărirea rezilienței *hromada*, ilustrând modul în care autonomia crescută și



capacitatea de guvernanță locală au permis răspunsuri dinamice în fața invaziei, inclusiv promovarea parteneriatelor internaționale. Cu toate acestea, diviziunea persistentă urban-rurală, în special în capacitatea comunităților rurale de a genera venituri, este o limitare la realizarea completă a beneficiilor descentralizării.

În concluzie, reziliența *hromada* în invazia rusă este o moștenire a importanței esențiale a resurselor economice, rețelelor sociale, considerațiilor geografice și guvernantei participative. Este evident că în construirea comunităților reziliente în contextele actuale de război este necesară o abordare holistică care integrează împuternicirea economică, coeziunea socială, cetățenia activă și colaborările strategice, toate în cadrul unui guvern local eficient. Există atât provocări, cât și puncte forte în ceea ce privește autoritățile locale în contextul descentralizării, al stabilității instituționale și al situației actuale de conflict. Unele dintre provocări se referă la aspecte precum: *disfuncționalitatea instituțională* - structuri disfuncționale și lipsa de personal, care împiedică capacitatea de a conveni și de a pune în aplicare măsuri pentru a aborda provocările; *limitări ale resurselor* - multe autorități, în special în sate și în comunitățile urbane mici, nu dispun de resursele și finanțele necesare. Această deficiență obligă eșaloanele superioare, cum ar fi administrațiile de stat la nivel de district, să preia responsabilități, concentrând astfel puterile administrative la niveluri superioare și putând submina procesul de descentralizare; *constrângerile administrative și financiare* - lipsa de organizare administrativă și deciziile manageriale potențial haotice; capacitatea fiscală limitată a statului și capacitatea cetățenilor ucraineni de a plăti taxele de utilizare limitează opțiunile de finanțare publică și privată. Aceste constrângeri sugerează necesitatea unui ajutor internațional, în principal sub formă de granturi, pentru a sprijini situația actuală. Pe de altă parte, punctele forte pentru autoritățile locale pe care le aduce descentralizarea implică: *autonomie locală* - autoritățile municipale ucrainene au independența de a-și formula propriile politici, un pas semnificativ spre descentralizare. Această autonomie a fost esențială pentru a permite *hromada* să reziste în mod eficient la “operația specială” a Federației Ruse; *reziliența în condiții de adversitate* - în ciuda războiului în curs de desfășurare, aceste autorități locale continuă să exercite autoguvernarea și să mențină furnizarea de servicii esențiale. Cu toate acestea, este demn de remarcat faptul că, deși autonomia sporită și reziliența autorităților locale se ridică ca rezultate pozitive, provocările semnificative în ceea ce privește funcționalitatea instituțională, alocarea resurselor și constrângerile financiare evidențiază complexitatea cu care se confruntă autoritățile municipale ucrainene.

III. Concluzii

Descentralizarea în UE este văzută ca o piatră de temelie pentru consolidarea democrației, asigurarea stabilității politice și gestionarea eficientă a societăților diverse. Aceasta joacă un rol esențial în promovarea coeziunii teritoriale și sociale. În mod similar, în Ucraina, descentralizarea



este văzută ca o soluție pentru întărirea rezilienței societale în mijlocul conflictelor și tulburărilor politice. Prin transferul puterii la nivel locale, atât activitățile ilegale sunt limitate, dar și serviciile publice îmbunătățite, iar concurența între guvernele sub-centrale este stimulată.

Din anul 2014, Ucraina a pornit într-o călătorie de reformă a guvernării locale cu ambiția de a atinge standardele UE și de a întări legătura dintre stat și cetățenii săi. Această reformă este concepută pentru a dilua bazele de putere înrădăcinate, a atenua corupția și a proteja împotriva influențelor nefaste ale actorilor externi, în special a celor provenind de la Federația Rusă.

Succesul descentralizării Ucrainei se bazează pe mai mulți factori critici: dezvoltarea unor capacități subnaționale robuste, distribuția echitabilă a funcțiilor politice, mecanisme eficiente de supraveghere și un sistem fiscal bine structurat. Reziliența comunităților locale, cunoscute sub numele de *hromada*, este deosebit de importantă în contextul conflictului, extinzându-se dincolo de simple considerente militare, precum unitatea socială și eficacitatea guvernării. Această reziliență este modelată de un melanj de elemente economice, sociale, geografice și politico-administrative, descentralizarea acționând ca un catalizator pentru îmbunătățirea și adaptabilitatea acestora.

Cu toate acestea, există încă obstacole în funcționarea instituțiilor, distribuția echitabilă a resurselor și limitările financiare, care sunt deosebit de pronunțate în zonele rurale. Deși descentralizarea nu este un panaceu, aceasta reprezintă un pas decisiv în căutarea unui model de guvernare mai transparent, responsabil și centrat pe nevoile și aspirațiile cetățenilor. În esență, descentralizarea conduce către o societate ucraineană aliniată standardelor euro-atlantice.



BIBLIOGRAFIE

- ALLAIN-DUPRÉ D., (Senior Project Manager Regional Development Policy Division OECD), *Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*, 2017, disponibil la <https://www.oecd.org/>;
- KYRIACOU A. P., SAGALÉS O.R., *Decentralization and governance in Europe: evidence from different expenditure components*, 2018, disponibil la infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1802.pdf;
- MIRANDA G., Head of Ukraine Unit, Global Relations and Co-operation, disponibil la <https://www.oecd.org/>, for more info. - *The OECD's work with Ukraine*, 2023;
- RABINOVYCh M., BRIK T., Andrii Darkovich, Myroslava Savisko, Valentyn Hatsko, Serhii Tytiuk, Igor Piddubnyi, *Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local*



- governance*, 2023, disponibil la onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12827;
- TSELIOS V., TOMANEY J., *Decentralisation and European identity*, disponibil la journals.sagepub.com/doi/10.1177/0308518X18785905, 04 iulie 2018.
- UMLAND A., *International Implications of Ukraine's Decentralization - Foreign Policy Blogs*, 14th of Feb., 2019, disponibil la <https://foreignpolicyblogs.com/>;
- Division of powers, Decentralization index*, European Committee of the Regions, NFI, disponibil la <https://portal.cor.europa.eu/>;
- European Union, *Joint statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies*, disponibil la chrome-extension://efaidnbnmn-nibpcajpcglclefindmkaj/https://european-union.europa.eu/-system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf;
- European Union, *Search all EU institutions and bodies*, disponibil la https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_en?f%5B0%5D=oe_organisation_eu_type%3Ahttp%3A/publications.europa.eu/resource/authority/corporate-body-classification/AGENCY_DEC&page=1;
- European Union, *Types of institutions and bodies*, disponibil la european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en;
- Explaining Ukraine's Resilience to Russia's Invasion: The Role of Local Governance and Decentralization Reform*, disponibil la decentralization.gov.ua/en/news/17176, 2023;
- USAID, *Governance and Decentralization*, May, 2023, disponibil la <https://www.usaid.gov/>;

