

DESCENTRALIZAREA – UN ELEMENT IMPORTANT
AL REFORMEI ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

Tatiana MANOLE, dr. hab., prof. univ., INCE

În acest articol este prezentat conceptul de descentralizare ca un proces de transfer de competențe de la nivel central la nivel local. Autorul identifică cele două forme ale descentralizării financiare. Descentralizarea fiscală și cea bugetară. Este prezentată situația actuală în Republica Moldova privind realizarea procesului de descentralizare. Sunt identificați indicatorii de evaluare a descentralizării.

Cuvinte-cheie: descentralizare, descentralizare financiară, descentralizare fiscală, strategii de descentralizare, indicatori de performanță, indicatori de descentralizare, transferuri generale, transferuri categoriale.

This article introduced the concept of decentralization as a process of transfer of powers from the central LSA locally. The author identifies two forms of financial decentralization. Fiscal decentralization and budget policy. It presented the current situation in Moldova on the implementation of the decentralization process. Evaluation indicators are identified decentralization.

Introducere

Experiența statelor din Europa Centrală și de Est din perioada anilor '90 ai secolului al XX-lea privind reforma administrației publice a demonstrat că **descentralizarea** este un proces dificil și de durată.

Un motiv serios este că puterea centrală se sperie de schimbări radicale, de transferul de competențe de la nivelul central la nivelul local, face ca acest proces să devină dificil, cu probleme, iar reforma să dureze mult și să fie echivoc, adică să trezească îndoieli la cei care o promovează.

Chiar și atunci când se implementează un pachet complex de reforme, cum este bun doar în cazul Republicii Moldova, așa cum s-a întâmplat în multe țări din Europa Centrală și de Est, apar foarte multe probleme operaționale dificil de soluționate din cauza *economiei slab dezvoltate*.

O altă problemă este schimbarea dese de guverne, care pot stopa procesul de reformă, așa cum s-a întâmplat în Republica Moldova după obținerea independenței¹, după anul 1991.

Câte guverne s-au perindat în Republica Moldova de la obținerea independenței până în prezent? De la Mircea Druc până la Pavel Filip² la cărmăritorii s-au perindat diverse partide cu diverse orientări geopolitice, care și-au instalat guverne corespunzătoare, care au tot tras înapoi. Ne amintim că întorsătură la luat structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova în anii 2000, când la cărmăritorii au venit comunități. Noua guvernare trece de la cele 10 județe, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia la 32 de raioane, două municipii și o unitate teritorială autonomă (Găgăuzia) cu statut juridic special. A avut loc o adevărată rămișoare a rii.

Conservatismul puterii centrale a dus mult procesului de reforme în administrarea publică, în special, în administrarea locală.

Practica a dovedit, însă, că climatul politic este de scurtă durată. Procesul de globalizare, de reformare a administrației publice în țările occidentale, în special, în Uniunea Europeană, necesită „instaurarea” unei guvernări care ar crea un echilibru mai bun între eficiență și democrație, care ar moderniza conceptul privind autonomia și democrația. Cetele trebuie să conștientizeze că *autonomie înseamnă responsabilitate, iar democrația nu înseamnă haos*. Legea trebuie să prevaleze. În Republica Moldova, cu pînă de rîu, reforma nu a fost conștientizată nici de puterea centrală, nici de autoritățile locale.

Conținut de bază

Mai departe vom încerca să prezentăm o serie de probleme cu care s-au confruntat țările din Europa Centrală și de Est în procesul de implementare a reformelor din domeniul administrației publice, în special, și la nivel local. Aceste probleme le regăsim acum în Republica Moldova și ne-ar fi de folos să studiem experiența acestor state pentru succesul reformelor în Republica Moldova.

Formarea guvernelor democratice pluraliste în țările Europei Centrale și de Est au necesitat petrecerea unor reforme în administrația publică. Practica a demonstrat, că o reformă a administrației publice la nivel central nu se poate înfăptui fără o reformă a administrației publice la nivel local. Procesul trebuie să se petreacă în complexitate.

Urmărind procesul de reformare a administrației publice în țările Europei Centrale și de Est putem identifica câteva probleme serioase cu care s-au confruntat aceste state și vedem ce soluții au utilizat acestea pentru rezolvarea lor. Această experiență ar fi utilă și pentru Republica Moldova.

¹ L E G E privind Declarația de Independență a Republicii Moldova nr. 691-XII din 27.08.1991, Monitor nr.11-12/103,118 din 1991

² Menționăm, că de la obținerea Independenței (1991) până în prezent (anul 2016) în Republica Moldova au fost instalate mai multe guverne: guverne în frunte cu primii miniștri: *Mircea Druc; Sangheli; Ciubuc I și Ciubuc II; I. Sturza; D.Braghi; V. Tarlev; Z. Grecianu; V. Filat; I. Leancă; G. Gaburici; V. Strele; P. Filip* - 13 guverne în cei 25 de ani de independență. Prin urmare, în mediu, un guvern a „domnit” mai puțin de doi ani (1,9 ani).

Experien a acestor ri demonstreaz c un element important al reformei administra iei publice a devenit **descentralizarea**. Descentralizarea înseamn transferul de competen e de la puterea central la cea local i este un proces îndelungat, anevoios i etapizat.

1. Conceptul de descentralizare

Descentralizarea reprezint un proces de transfer de competen administrativ i financiar de la nivelul administra iei publice centrale la nivelul administra iei publice locale sau c tre sectorul privat.

Descentralizarea administra iei publice se refer la procesul de cre tere a autonomiei unit ilor administrativ-teritoriale, a colectivit ilor locale prin transferul de noi responsabilit i decizionale, precum i de resurse financiare i patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarit ii (solu ionarea problemelor ap rute... la cel mai apropiat nivel decizional al acestora), reducerii cheltuielilor curente (recurente) i cre terea transparen ei în rela ia cu cet enii, cre terea calit ii i accesului la servicii publice.

Descentralizarea financiar îmbrac dou forme:

➤ una fiscal aferent veniturilor autorit ilor locale, numit descentralizare fiscal i

➤ una bugetar , corespunz toare cheltuielilor publice locale, numit descentralizare bugetar .

• Descentralizarea fiscal se prezint ca o autonomie fiscal care caracterizeaz raportul dintre veniturile locale (proprii) i transferurile de la bugetul de stat. M soar , astfel, gradul de autofinan are.

• Descentralizarea este, deci, un proces de *transfer* al autorit ii i al responsabilit ilor administrative de la administra ia central la cea local *în domeniile planific rii, lu rii deciziilor, responsabilit ii legale i managementul serviciilor publice.*

• Deconcentrarea este un *proces de delegare i exercitare* ale autorit ii i responsabilit ilor administrative i financiare de la nivel central la nivel teritorial, în cadrul aceleia i structuri.

• Prin autonomie local se în elege dreptul i capacitatea efectiv ale autorit ilor publice locale de a solu iona i de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu i în interesul popula iei locale, o parte important a treburilor publice (*Carta European pentru Autonomie Local , semnat în 1985 la Strasbourg, art.3*) Carta European a Autonomiei Locale a fost ratificat de Republica Moldova la 16 iulie 1997 i care a intrat în vigoare pentru ara noastr la 1 februarie 1998.

• Dezvoltarea autonomiei locale este un proces pe termen lung spre democra ie.

• Scopul procesului de descentralizare este de a îmbun t i calitatea managementului serviciilor publice, asigurând o alocare mai eficient a resurselor i cre terea responsabilit ilor în utilizarea lor.

• Astfel, nevoile cet enilor sunt mult mai bine servite din cauz c ele sunt mult mai bine cunoscute la nivel local decât la nivel central.

Priorit ile procesului de descentralizare

1. Îmbun t irea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate;

2. Clarificarea competen elor la diferite nivele i structuri ale administra iei publice;

3. Cre terea autonomiei financiare;

4. Implicarea cet enilor în procesul decizional local i responsabilizarea autorit ilor publice locale etc.

2. Problemele cu care sau confruntat unele ri din Europa Central i de Est în procesul de reformare a administra iei publice

La începutul procesului de reforme democratice, parlamentele acestor ri au primit **legi** cu privire la alegerile locale prin care popula ia trebuie s - i aleag puterea reprezentativ - consiliile i puterea executiv prin alegerea unui primar al localit ii concrete.

Aceast etap nu a fost complicat de realizat. Dar cel mai **difficil a devenit procesul de investire cu putere i resurse**. *Înzestrarea cu putere i resurse au devenit mecanisme cheie pentru autorit ile locale, deoarece ele determin ponderea real a implic rii lor în treburile comunitare.*

Experien a rilor Europei Centrale i de Est au scos la iveal patru aspecte care ridic probleme deosebite în procesul de reforme în administra ia public :

a. Structura administrativ .

b. Stabilirea competen elor.

c. Finan area.

d. Transferul propriet ii de stat.

S le lu m pe rând i s vedem cum au fost ele rezolvare în aceste ri, pentru a implementa aceste experien e i în Republica Moldova.

a. Structura administrativ la nivel superior

Majoritatea rilor din Europa Central i de Est s-au confruntat cu dificultatea instituirii unor nivele superioare de autogovernare. Problema a devenit foarte anevoioas din cauza mo tenirii postcomuniste, care avea structuri puternice ale administra iei de stat la nivel regional, districte autonome i de alt natur . Aceste instituii de administra ie de stat cu mare greu se adapteaz la sistemul democratic.

În conceptul Uniunii Europene aceste instituii superioare de autogovernare ar trebui s aib posibilitatea s ofere acoperire financiar i uman adecvat pentru servicii mai calitative (înv mânt, ocrotirea s n t ii, asisten a social etc.).

Uniunea Europeană recomandă ca aceste instituții reprezentative să fie de nivel regional, care ar putea oferi un cadru adecvat planificării și asocierii în scopul dezvoltării economice și sociale.

Deși în aceste țări au fost primite programe de reformă, care prevedeau crearea unor instituții de nivel superior de autogovernare, procesul a fost anevoios și de durată.

Cu astfel de probleme s-au confruntat Bulgaria, Polonia, Ungaria, Slovacia, Republica Cehă etc.

b. Stabilirea competențelor

În majoritatea cazurilor legile privind guvernarea locală se referă la atribuirea competențelor către în de servicii comunale: drumurile locale, iluminatul public, termoficarea, aprovizionarea cu apă caldă, serviciile de salubritate, gestionarea deșeurilor, administrarea parcurilor publice, a cimitirelor etc. În gestionarea locală au mai rămas și administrarea spațiilor locative, ce în de domeniile care au rămas în afara privatizării. Aceste funcții sunt considerate „proprii” ale administrațiilor locale.

Menționăm, că cele mai multe dificultăți se referă la finanțarea și la drepturile de proprietate. Cu aceste probleme s-au confruntat toate țările care implementează descentralizarea, aflându-se la diferite etape de implementare.

Dificultățile sunt foarte diferite în dependență de gradul de dezvoltare economică a țării. În procesul de reformă a administrației publice o dificultate mare a apărut în jurul responsabilităților privind serviciile umane (*învățământul, ocrotirea sănătății, asistența socială și cultura*).

Cu aceste probleme s-a confruntat și Republica Moldova. Experiența țărilor Europei Centrale și de Est, care au determinat că serviciile umane cât și sarcinile normative sunt sarcini ale administrației de stat și nu ale autorităților locale. În unele cazuri ele sunt delegate de către Guvernul Central guvernelor locale. Guvernul Republicii Moldova preluând experiența acestor state, la fel a decis finanțarea ocrotirii sănătății din bugetul de stat, iar învățământul prin transferuri categoricale și speciale tot de la bugetul de stat.

Experiența țărilor din Europa Occidentală demonstrează că standardele minime la nivel național din domeniul serviciilor umane pot fi garantate într-un cadru administrativ descentralizat. Aceste garanții presupun existența unui sistem normativ de egalizare financiară indiferent de diferențele dintre veniturile locale. Această reformă a sistemului de învățământ efectuat în Republica Moldova, începând cu anul 2014, în cadrul de descentralizare este nevoie de timp și fermitate.

Guvernele locale la etapa inițială au nevoie de sprijin financiar.

c. Baza financiară

O descentralizare eficientă este în dependență direct de existența unei baze financiare adecvate și echitabile.

În țările postcomuniste au fost menținute finanțarea serviciilor umane „gratuit”, Reglementările privind impozitele, cheltuielile și cuantumul lor se stabileau la nivel central. Există principiul „vom lua tot, dar vom da cât vom găsi de cuviință”. Astfel, nici nu putea fi vorba de o autonomie locală, nici din punct de vedere juridic, nici financiar și nici politic.

Practica demonstrează, că reforma în domeniul administrației publice cere respectarea unor reguli (principii):

a) Distincția clară între diferitele nivele de guvernare, în scopul posibilității acoperirii ale costurilor serviciilor specifice de competență;

b) Să fie luate decizii concrete privind sursele de venituri care revin exclusiv autorităților locale (sursele partajate să fie indicate în proporție anumită și prevăzute în bugetul de stat);

c) Conferirea autorităților locale a unei anumite puteri privind stabilirea responsabilităților în domeniul impozitelor, taxelor și cheltuielilor locale;

d) Este necesar de un sistem de redistribuire, care ar asigura o egalitate aproximativă a cheltuielilor pe cap de locuitor. La acest punct putem menționa că în Republica Moldova acest principiu este realizat prin calcularea transferurilor (generale) de echilibrare. Dar aici apare o problemă: cum să obținem un echilibru între egalizare și stimulare? Cu această problemă se confruntă autoritățile locale și cele centrale din Republica Moldova.

e) O problemă este cerința privind eficiența și echitatea. Apariția și dezvoltarea parteneriatului public-privat preia o parte din serviciile publice de la autoritățile locale. În acest caz eficiența și calitatea serviciilor publice crește, dar cresc și costurile, stabilindu-se tarife mai mari. Reiese că cine plătește mai mult are și servicii mai calitative și mai eficiente. Ce-i de făcut în această situație? Răspunsul ar fi: nimic nu ne poate schimba situația fără muncă și investiții.

f) Cu cât nivelul descentralizării fiscale este mai mare, cu atât este mai mare și necesitatea unor sisteme îmbunătățite (performante) de responsabilitate. În acest scop este necesar de dezvoltat sistemele de audit extern al autorităților locale și a reduce cheltuielile curente (recurente). Cu cât este mai înalt nivelul descentralizării fiscale, cu atât este mai înalt gradul de autonomie financiară.

d. Drepturile de proprietate

Un principiu general acceptat al descentralizării este transferul dreptului de proprietate asupra proprietăților de stat în responsabilitatea autorităților publice locale. Acest proces s-a dovedit a fi de durată în toate țările care au trecut prin reforma administrației publice.

În unele state după căderea regimului comunist, proprietățile au fost restituite foștilor proprietari, dar în Republica Moldova aceasta nu s-a întâmplat.

Proprietatea asupra bunurilor publice la nivel local este anevoioasă și în Republica Moldova.

Relațiile privind proprietatea în Republica Moldova sunt reglementate de acte legislative și documente de drept național, internațional și european, având în vedere faptul că Republica Moldova a aderat la Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948 prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.217 din 28.07.1990, la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din

04.11.1950, ratificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298 din 24.07.1997, devenind obligatorie din 12.09.1997.

Legea privind descentralizarea administrativ nr.435 din 28.12.2006 în ceea ce privește proprietatea, face referire la domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale (de nivelul întâi și nivelul doi), la care se referă administrarea bunurilor din domeniile publice și private locale și, respectiv, administrarea bunurilor din domeniile publice și private ale raionului (alin.(1) și (2) ale art.4).

Prevederile art.13 fac referire la un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, aflat în proprietatea UAT și de care pot dispune liber autoritățile publice locale, în condițiile legii. Totodată, conform legii date, patrimoniul UAT urmează să fie delimitat și separat clar de patrimoniul statului, conform unor criterii prestabilite (alin.(2) al art.13), însă, până în prezent nu se face o diferențiere și delimitare clară între autoritățile APL de nivelul unu și nivelul doi.

Din experiența Armeniei, care a parcurs procesul de descentralizare și a reformei de administrație publică, proprietatea publică la nivel local (comunitar) se consideră: grădini, sistemele de comunicații utilitate, sistemele de termoficare, sistemele de furnizare a apei, sistemele de canalizare, sistemele de irigații, sistemele de colectare a deșeurilor, companiile de furnizare a gazului metan, împreună cu rețelele locale de pe teritoriul comunitar.

Proprietățile comunitare pot cuprinde coli specializate, cluburi, centre culturale, teatre, săli de cinema, muzee, biblioteci, săli de expoziții, piețe agroalimentare, întreprinderi și organizații din domeniile sănătății și transportului public, străzi, parcuri, poduri, zone de agrement, cimitire, izvoare de apă, sisteme de transmisie, alte structuri de importanță locală și, de asemenea, clădiri administrative, sedii educaționale și culturale, facilități sportive și alte obiecte și structuri, întreprinderi, organizații, mijloace de transport, precum și alte proprietăți mobiliare și imobiliare de pe teritoriul comunitar.

La transferarea unor proprietăți către comunități, terenurile atașate lor vor fi la rândul lor, transferate, prin drepturi de proprietate. În Republica Moldova mult timp s-a discutat transferul terenurilor atașate odată cu transferul edificiului.

În Bulgaria, care este membru al Uniunii Europene, are o practică bogată în procesul de descentralizare și reforme în domeniul administrației publice.

În procesul descentralizării în Bulgaria s-a conceput și implementat „participarea cetățenilor reprezintă atât un scop, cât și un instrument al dezvoltării umane”. Este un scop pentru că reprezintă o componentă a structurii care conferă legitimitate guvernării. Participarea cetățenilor garantează că obiectivele și rezultatele guvernării reprezintă într-adevăr obiectivele și rezultatele dorite de populație. În același timp, participarea cetățenilor constituie o componentă a procesului de *bun guvernare*, deoarece conferă guvernării mai mult eficiență, corectitudine, transparență și legalitate. Nu în ultimul rând, participarea cetățenilor reprezintă un drept fundamental al omului. El permite individului să dispună de propriul destin și să contribuie la dezvoltarea comunității din care face parte și a societății în ansamblu¹.

În strategia sa de descentralizare și modernizare a administrației publice și-a punctat unele obiective considerate necesare de realizat. Astfel, optimizarea structurii administrativ-teritoriale a fost corelată cu crearea unor condiții reale de exercitare a unor politici regionale eficiente, bazate pe cerințele populației – crearea unei guvernări bune care ar oferi servicii și mijloace necesare pentru a satisface necesitățile cetățenilor și participarea efectivă a societății civile în procesul de democratizare.

Conceptul de **descentralizare** se bazează nu doar pe înlocuirea tradițională a acestui proces ca pe un transfer al puterii și al resurselor de la nivelul național (central) la nivel local (**descentralizare teritorială**) ci și ca o necesitate de descentralizare a anumitor funcții ale statului (**descentralizare funcțională**) și de instituire a unor structuri administrative centrale specializate și autonome, care să exercite funcții de supraveghere, de reglementare, și care să aibă autonomie juridică, funcțională și financiară (independență față de autoritățile centrale de stat).

Descentralizarea administrativă ar însemna extinderea bazei pentru elaborarea unor politici publice adecvate, întărirea capacității administrative de implementare a acestor politici, implementarea corectă și acordarea atenției maxime intereselor publice.

3. Situația reală privind descentralizarea în Republica Moldova.

Procesul de descentralizare este strâns legat de reforma administrației publice, fiind chiar cheia acestui proces. Una din problemele principale ale Republicii Moldova, care dorește reforme și merge spre integrarea cu Uniunea Europeană, este descentralizarea. Considerăm că pe a seară în această direcție Republica Moldova a făcut un pas. Unul din pașii principali este reforma procesului de elaborare a bugetelor locale, prin introducerea noii formule de calculare a transferurilor generale (de echilibrare).

Este știut că pentru anul bugetar 2016 Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova a calculat $CFL_n = 295,4$ lei/loc. În baza acestui calcul am încercat să cercetăm situația în toate unitățile administrativ-teritoriale cu privire la capacitatea fiscală.

Din cercetări constatăm că din cele 871 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi în anul bugetar 2016 numai 56 de unități au o capacitate fiscală pe locuitor mai mare decât cea calculată la nivel național. Ca pondere această cifră constituie 6,43% din total. Cu astfel de situație economică este greu de pretins la autonomie financiară, care este considerat unul din indicatorii principali ai descentralizării.

¹ Raportul privind dezvoltarea umană – Bulgaria 2001. Programul de dezvoltare al Națiunilor Unite.

În acest caz, efortul bugetului de stat crește, deoarece fiecare localitate trebuie să ofere servicii de calitate. Acest efort se manifestă prin suma transferurilor de echilibrare pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. Analizând suma transferurilor pentru fiecare unitate administrativ-teritorială la nivelul bugetului local consolidat (excepția face mun. Chișinău și mun. Bălți, care conform legii nr. 181 „Finanțele publice și responsabilități bugetar-fiscale” și a Normelor Metodologice pentru elaborarea proiectelor bugetelor locale pentru anul 2016 și estimările pentru 2017 și 2018), vedem că ele sunt destul de semnificative, mai ales la acele UAT în care numărul unităților administrativ-teritoriale cu mari discrepanțe între CFL_i și CFL_n este mare.

Dar, este de menționat, că conform Legii nr. 267, art. IV¹:

„În primul și al doilea an de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul se abilitază cu dreptul de a forma în componența bugetului de stat un **fond de compensare**, în proporție de până la 1% din veniturile bugetului de stat pentru acoperirea eventualelor discrepanțe (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare”. **Pentru anul 2015** acest procent a constituit **0,7%**, **pentru anul bugetar 2016** fondul de compensare constituie **0,3% din veniturile estimate ale bugetului de stat**.

Mai departe autoritățile locale trebuie să găsească de sine statător mijloace bănești, să își suplimenteze resursele proprii.

În Legea bugetului de stat pe anul 2016² la compartimentul „Acțiuni cu caracter general” (anexa nr.3) sunt identificate sumele de transferuri pentru următoarele raporturi:

- **Raporturi interbugetare pentru nivelarea posibilităților financiare** cu indicarea sumei de **1 167 254,3 mii lei**;
- **Raporturi interbugetare cu destinație specială** cu indicarea sumei de **21 242,8 mii lei**;
- **Raporturi interbugetare de compensare** cu indicarea sumei de **100 055,2 mii lei**.

Astfel, conform Legii bugetului de stat pe anul 2016 unitățile administrativ-teritoriale (UAT) primesc trei tipuri de transferuri, menționate mai sus.

Pentru unitățile administrativ-teritoriale ponderea transferurilor în veniturile totale ale UAT sunt prezentate în tabelul de mai jos (vezi tabelul 2).

Dacă am lua în considerare și numărul populației în unitățile administrativ-teritoriale care au până la 4000 de locuitori, apoi după standardele europene ele sunt încadrate în categoria unităților locale mici. În Republica Moldova foarte puține unități administrativ-teritoriale au un număr de peste 4000 de locuitori, majoritatea sunt cu mult sub această cifră.

Astfel, numai în municipiul Chișinău peste 72% din totalul structurilor componente au peste 4000 de locuitori. În celelalte UAT, în temei, numai orașele de reședință a Consiliilor raionale au peste 4000 de locuitori, iar celelalte au un număr de locuitori sub această cifră. De exemplu, raionul Anenii Noi are în componența sa 26 de sate și comune. Numai orașul Anenii Noi are 11 468 de locuitori, iar celelalte structuri administrative sau 15% din total au un număr de locuitori sub 4000. Așa situația este în toate unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova.

Aceste unități mici pur și simplu nu au capacitatea necesară de a îndeplini sarcinile care ar trebui să revină unor autogovernări locale. Această capacitate nu se referă doar la resursele financiare, ci și la acelea de personal.

Situația economică precară a majorității unităților administrativ-teritoriale impune un mare efort din partea Bugetului de Stat care trebuie să mențină echilibrul majorității bugetelor locale.

Cercetările ne demonstrează că ponderea transferurilor cu destinație generală din bugetul de stat către bugetul unităților administrativ-teritoriale este în creștere, atingând în anul bugetar 2015 nivelul de peste 70% din totalul veniturilor UAT, constituind apogeul de creștere față de perioadele precedente. O scădere lentă se preconizează pentru următorii ani (2016-2018).

Sunt în creștere și transferurile în bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), atingând nivelul de peste 30% din veniturile totale ale acestui buget în 2015, acest nivel păstrându-se și pentru anii bugetari următori.

Manifestă scădere lentă transferurile în fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală, dar și ele de înaltă pondere semnificativă de peste 40% din veniturile totale în anul bugetar 2015.

Resursele bugetului public pe anii 2015-2018 se redistribuie între bugetele componente ale bugetului public național: bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală. **Circa 40 la sută** din veniturile proprii ale bugetului de stat din această perioadă sunt **redistribuite prin intermediul transferurilor**.

Toate aceste rezultate obținute în urma analizei financiare a bugetului public național vorbesc despre situația economico-socială a Republicii Moldova, care se află în dificultate.

Conform raportului Guvernului cu privire la executarea bugetului de stat pe anul 2015 constatăm că statul a avut **venituri de 28054,6 milioane de lei și cheltuieli de 30101,1 milioane de lei**. Astfel, **deficitul** înregistrat pentru anul trecut este de **2046,5 milioane de lei**.

În Raportul respectiv sunt expuse datele privind executarea bugetului de stat pentru anul 2015, inclusiv intrări de împrumuturi și granturi interne și externe, utilizarea fondurilor și mijloacelor speciale.

Ponderea veniturilor bugetului de stat în bugetul public național a constituit 64,2%, iar ca pondere în PIB - 23,1%, iar cea a cheltuielilor a constituit 64,9%, iar ca PIB - 24,7 la sută.

¹ Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (MO al RM nr. 262-267/748 din 22.11.2013).

² Legea bugetului de stat pe anul 2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.230-231 din 26 iulie 2016, anexa 3.

La situația de la 31 decembrie 2015, soldul datoriei de stat a însumat 1337,0 milioane de dolari SUA - datorie de stat extern și 7225,4 milioane de lei - datorie de stat intern. Ponderea datoriei de stat în PIB pentru aceeași perioadă este de 27,5 %.

4. Cadrul legal privind procesul de descentralizare și autonomie financiară în RM

1. În 1998 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea Finanțelor Publice locale nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998, care reglementează relațiile interbugetare;

2. În 2003 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat o nouă lege a finanțelor publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003, corespunzător reformei organizării administrative-teritoriale;

3. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 029 din 02.03.2007, cu modificări și completări ulterioare.

4. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.12 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012, art. nr. 465), care relevă o serie de probleme referindu-se la descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.

5. Considerăm că un pas foarte serios în acest domeniu este aprobarea „Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 (MO al RM nr. 173-176 din 9 august 2013);

6. După Strategie apare un alt document foarte important pentru reformarea managementului finanțelor publice locale și anume „Legea Finanțelor Publice Locale nr. 267 din 01.11.2013” (MO nr. 262-267 din 22.11.2013). *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (MO al RM nr. 262-267/748 din 22.11.2013).*

7. Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale” Nr. 181 din 25.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.223-230 din 08.08.2014, art. Nr.519. Modificat: LP89 din 14.05.15, MO Nr. 139-143/05.06.15 art.257).

Scopul acestei legi (Nr. 181): asigurarea dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare.

Această lege se aplică la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor (bugete) componente ale bugetului public național, precum și la asigurarea monitoringului financiar al activităților autorităților/instituțiilor publice la autogestione, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

5. Realizările din ultimii ani în domeniul descentralizării și autonomiei financiare (autonomiei locale)?

S-a implementat un nou sistem de formare a bugetelor UAT (o nouă formulă), care aduce noi elemente de descentralizare și autonomie financiară:

1. Sistemul de transferuri cu destinație generală (de echilibrare bugetară) către bugetele unităților administrativ-teritoriale este bazat pe venituri, și nu pe costuri medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, estimate la nivel central, cum era în sistemul vechi;

2. Normativele de defalcări de la impozitele și taxele de stat sunt stabilite prin lege pe tipuri de bugete ale unităților administrativ-teritoriale (nivelul I, nivelul II, mun. Chișinău și mun. Bălți, UTA Găgăuzia);

3. Transferurile cu destinație generală se alocă direct, pe bază de formulă, nu există rapoarturi financiare de subordonare.

4. Indicatorii de bază care se iau în calcul la determinarea transferurilor generale (de echilibrare) sunt:

- a) capacitatea fiscală pe locuitor,
- b) numărul populației
- c) suprafața teritoriului.

5. Învățământul precolar, primar, secundar-general, special și complementar (extra colar), precum și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege, sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat.

6. Învățământul preuniversitar (colar, gimnazial, liceal) este finanțat din bugetul de stat prin transferuri categoricale conform metodologiei de finanțare bazată pe cost standard „per elev”(„elev ponderat”) în baza formulelor; (HG nr. 868 din 8 octombrie 2014 – Fond de alocație p/u educație incluzivă - I, maximul 2 % din component).

7. Restul competențelor proprii ale autorităților publice locale de nivelul I și II sunt finanțate din contul veniturilor proprii, defalcările de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, stabilite conform legii, și transferurilor cu destinație generală conform formulei.

8. Stabilirea priorităților în utilizarea resurselor financiare disponibile, conform noului sistem, aparține exclusiv autorităților publice locale.

6. Indicatorii de măsurare a descentralizării

Este semnificativ faptul că procesul de descentralizare poate fi apreciat, evaluat cu ajutorul a mai multor indicatori de performanță. Indicatorii de performanță definesc gradul de schimbare pentru rezultatele identificate într-un cadru de referință. Atunci când sunt bine aleși, ei devin instrumente de măsurare care descriu gradul de îndeplinire a

obiectivelor în cadrul unui program. Spre deosebire de rezultate – ce identifică așteptările, indicatorii spun care este standardul după care acele rezultate vor fi evaluate.

Măsurarea performanței are la bază două principii:

- se concentrează pe rezultate concrete, pe efectele pe care le are un program sau un proiect.
- evaluează calitatea serviciului furnizat în raport cu nevoile și cerințele clienților și comunității.

Indicatorii de performanță sunt unitățile care compun un sistem de măsurare a performanței.

Indicatorii de performanță au o importanță deosebită pentru promovarea și dezvoltarea procesului de descentralizare.

Pentru evaluarea descentralizării un mare rol au **indicatorii de eficiență** (exemplu: costul de furnizare a unui serviciu) și **indicatorii de eficacitate** (exemplu: procentaj din totalul populației ce are acces la furnizarea unui serviciu public) și **gradul de satisfacție al clienților**.

Indicatorii de performanță stau la baza dezvoltării unui sistem de management performant, prezentând instrumente de management indispensabile, pentru luarea unor decizii bazate pe fapte, în ceea ce privește strategiile și activitățile ulterioare.

În activitatea publică pentru lucrările și serviciile prestate se folosesc următoarele tipuri de indicatori de performanță:

Indicatorii de performanță cantitativi și calitativi.

Indicatorii de performanță pot măsura:

- Eficiența (exemplu: costul de furnizare a unui serviciu public)
- Eficacitatea (exemplu: procentaj din totalul populației ce are acces la furnizarea unui serviciu public)
- Gradul de satisfacție al clienților

La evaluarea procesului de descentralizare, în temei, se utilizează aceleși tipuri de indicatori de performanță, cu anumite particularități care caracterizează descentralizarea ca proces.

Tipuri de indicatori

- Indicatori privind resursele (Exemplu: numărul de angajați implicați într-un proiect)
- Indicatori privind rezultatele (Exemplu: numărul de proiecte derulate)
- Indicatori privind efectele (Exemplu: procentul de reparații efectuate într-o perioadă de timp)
- Indicatori privind eficiența și productivitatea

La evaluarea descentralizării se utilizează indicatori ce măsoară acest proces.

Indicatori de descentralizare și rolul lor în consolidarea autonomiei locale

- Întărirea legitimității administrației locale
- Întărirea capacității locale de a dialoga cu administrația publică centrală, cu organisme internaționale, și cu sectorul privat
- Îmbunătățirea formelor de monitorizare a politicilor publice
- Perfecționarea procesului de monitorizare a deciziilor privind investițiile publice
- Dezvoltarea capacității de monitorizare a serviciilor publice

Scopul indicatorilor de descentralizare

- Monitorizarea modului în care administrația centrală pune în practică măsurile privind descentralizarea
- Descrierea modului în care sistemul legislativ privind descentralizarea în special și a autonomiei locale în general este implementat
- Monitorizarea dezvoltării democrației prin formele de dialog/colaborare între central, local și cetățenii
- Înțelegerea modului de operare a sistemului de finanțe publice locale în scopul asigurării de servicii și utilități publice prin monitorizarea impozitelor locale, transfer de la stat, mecanisme de echilibrare, acces către piețe externe
- Verificarea transparenței procesului de decizie în managementul deciziilor financiare, folosirea resurselor
- Verificarea accesibilității către serviciile publice, cantitativ, calitativ și preț
- Monitorizarea procesului de dezvoltare a resurselor umane la nivel local în coordonare cu strategia națională a funcționarilor publici

Condițiile pe care trebuie să le îndeplinească indicatorii de descentralizare

- Indicatorii trebuie să reflecte condițiile locale din punct de vedere politic, juridic, tehnologic
- Indicatorii trebuie să fie în linie cu viziunea comunităților locale facilitând participarea acestora
- Indicatorii trebuie să fie coordonați cu baze de date naționale și internaționale

Mai jos prezentăm corelația dintre indicatorii performanței de descentralizare, criteriul și factorii de succes (vezi tabelul 1).

Tabelul 1. Indicatorii de performanță ai descentralizării

Criteriul	Indicator	Factori de succes
Autonomie fiscală	Raportul dintre venituri locale și transfer de la guvern	Capacitatea administrației locale privind colectarea veniturilor Nivelul de dezvoltare economic local
Transfer de competențe	Lista competențelor	Transferul resurselor și capacitatea de management local
Putere de luare a deciziilor	Domenii de luare a deciziilor între local și central	Capacitatea locală pentru luarea deciziei

Astfel, dacă analizăm raportul dintre veniturile proprii ale unității administrativ-teritoriale și transferurile de la bugetul de stat putem stabili în realitate gradul autonomiei fiscale în localitatea dată. Acest criteriu este foarte important pentru evaluarea descentralizării, a potențialului economic și social al comunității date. Situația descrisă mai sus ne dă posibilitatea să apreciem gradul real al descentralizării financiare în Republica Moldova.

În tabelul de mai jos vom urmări descentralizarea în anumite domenii și vom referi indicatorii de descentralizare, care ar putea evalua rezultatele obținute (vezi tabelul 2).

Tabelul 2. Evaluare consecințelor descentralizării în unele domenii

Domenii	Indicator	Rezultat
Calitatea serviciului	Calitate/preț/satisfacția consumatorului	Management performant Privatizare, Informatizare
Participare publică	Număr/diversitate de evenimente și de actori	Deschidere locală către dialog și implicare
Transparența	Căi de comunicare Cantitate, informații	Deschidere locală și resurse
Strategii locale	Formularea prin participarea comunității	Înțelegerea rolului actorilor/cunoștințele
Parteneriat instituțional	Relații instituționale Contracte de parteneriat Rezultate pozitive	Strategii, proprietăți/cunoștințele
Birocrația	Proceduri simple/rapide Birou cu publicul	Informatizare/logistică comunicare/departamente

Mai sus am subliniat, că descentralizarea are ca scop fundamental prestarea serviciilor de calitate în orice unitate administrativ-teritorială. Cel mai important indicator de evaluare este satisfacția consumatorului. Dar publicul trebuie să fie un actor activ și cointeresat în îmbunătățirea standardelor de trai în localitatea sa. Dacă mă refer la Republica Moldova, apoi în acest domeniu este mult de lucrat cu populația, de educat sentimentul mândriei pentru localitatea sa prin participare activă la munca de fiecare zi. O mare importanță are **spândirea experiențelor și a bunelor practici.**

Concluzii și recomandări

1. Conceptul de **descentralizare** se bazează nu doar pe înțelegerea tradițională acestui proces ca pe un transfer al puterii și al resurselor de la nivelul național (central) la nivel local (**descentralizare teritorială**) ci și ca o necesitate de descentralizare a anumitor funcții ale statului (**descentralizare funcțională**) și de instituire a unor structuri administrative centrale specializate și autonome, care să exercite funcții de supraveghere, de reglementare, și care să aibă autonomie juridică, funcțională și financiară (independență față de autoritățile centrale de stat).

2. **Descentralizarea administrativă** ar însemna extinderea bazei pentru elaborarea unor politici publice adecvate, întărirea capacității administrative de implementare a acestor politici, implementarea corectă ar acorda o atenție maximă intereselor publice.

3. Evaluarea procesului de descentralizare necesită utilizarea unui set de indicatori de performanță care au menirea să îmbunătățească calitatea serviciilor prestate populației și să aprofundeze democrația.

4. Este necesar ca populația din comunitate să participe activ la procesul de democratizare și modernizare a localităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 029 din 02.03.2007, cu modificări și completări ulterioare.
2. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.12. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012, art. nr. 465)
3. Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 (MO al RM nr. 173-176 din 9 august 2013);
4. *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (MO al RM nr. 262-267/748 din 22.11.2013).*
5. Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale” Nr. 181 din 25.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.223-230 din 08.08.2014, art. Nr.519. Modificat: LP89 din 14.05.15, MO Nr. 139-143/05.06.15 art.257).