

**DESCENTRALIZAREA – UN ELEMENT IMPORTANT  
AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI 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, strategie 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 e 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 echivocă, adică să trezească îndoieli la cei care o promovează.

Chiar și atunci când se implementează un pachet complex de reforme, cum e bunăoară și cazul Republicii Moldova, așa cum s-a întâmplat în multe țări din Europa Centrală și de Est, apar foarte multe probleme operaționale dificil de soluționat 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 independenței<sup>1</sup>, după anul 1991.

Câte guverne s-au perindat în Republica Moldova de la obținerea independenței până în prezent? De la Mircea Drug până la Pavel Filip<sup>2</sup> la cârma țării s-au perindat diverse partide cu diverse orientări geopolitice, care și-au instalat guverne corespunzătoare, care au tot tras țara înapoi. Ne amintim ce întorsătură a luat structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova în anii 2000, când la cârma țării au venit comuniștii. Noua guvernare trece de la cele 10 județe, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia la 32 de raioane, două municipii și o unitate teritorial autonomă (Găgăuzia) cu statut juridic special. A avut loc o adevărată fărâmițare a țării.

Conservatismul puterii centrale a dăunat mult procesului de reforme în administrarea publică și, în special, în administrarea publică 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. Cetățenii trebuie să conștientizeze că *autonomie înseamnă responsabilitate, iar democrația nu înseamnă haos*. Legea trebuie să prevaleze. În Republica Moldova, cu părere de rău, 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 să vedem ce soluții au utilizat acestea pentru rezolvarea lor. Această experiență ar fi utilă și pentru Republica Moldova.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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 Drug; Sangheli; Ciubuc I și Ciubuc II; I. Sturza; D.Braghiș; V. Tarlev; Z. Grecianți; V. Filat; I. Leancă; G. Gaburici; V. Streleț; 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).

Experiența acestor țări demonstrează că un element important al reformei administrației publice a devenit **descentralizarea**. Descentralizarea înseamnă transferul de competențe de la puterea centrală la cea locală și este un proces îndelungat, anevoios și etapizat.

### 1. Conceptul de descentralizare

Descentralizarea reprezintă un proces de transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.

Descentralizarea administrației publice se referă la procesul de creștere a autonomiei unităților administrativ-teritoriale, a colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității (*soluționarea problemelor apărute... la cel mai apropiat nivel decizional al acestora*), reducerii cheltuielilor curente (recurente) și creșterea transparenței în relația cu cetățenii, creșterea calității și accesului la servicii publice.

Descentralizarea financiară îmbracă două forme:

- una fiscală aferentă veniturilor autorităților locale, numită descentralizare fiscală și
- una bugetară, corespunzătoare cheltuielilor publice locale, numită descentralizare bugetară.

• Descentralizarea fiscală se prezintă ca o autonomie fiscală care caracterizează raportul dintre veniturile locale (proprie) și transferurile de la bugetul de stat. Măsoară, astfel, gradul de autofinanțare.

• Descentralizarea este, deci, un proces de *transfer* al autorității și al responsabilităților administrative de la administrația centrală la cea locală *în domeniile planificării, luării deciziilor, responsabilității legale și managementul serviciilor publice*.

• Deconcentrarea este un proces de *delegare și exercitare* ale autorității și responsabilităților administrative și financiare de la nivel central la nivel teritorial, în cadrul aceleiași structuri.

• Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice (*Carta Europeană pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg, art.3*) Carta Europeană a Autonomiei Locale a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 și care a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie 1998.

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

• Scopul procesului de descentralizare este de a îmbunătăți calitatea managementului serviciilor publice, asigurând o alocare mai eficientă a resurselor și creșterea responsabilităților în utilizarea lor.

• Astfel, nevoile cetățenilor sunt mult mai bine servite din cauză că ele sunt mult mai bine cunoscute la nivel local decât la nivel central.

Prioritățile procesului de descentralizare

1. Îmbunătățirea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate;
2. Clarificarea competențelor la diferite nivele și structuri ale administrației publice;
3. Creșterea autonomiei financiare;
4. Implicarea cetățenilor în procesul decizional local și responsabilizarea autorităților publice locale etc.

### 2. Problemele cu care sau confruntat unele țări din Europa Centrală și de Est în procesul de reformare a administrației publice

La începutul procesului de reforme democratice, parlamentele acestor țări au primit **legi** cu privire la alegerile locale prin care populația trebuie să-și aleagă puterea reprezentativă - consiliile și puterea executivă prin alegerea unui primar al localității concrete.

Această etapă nu a fost complicat de realizat. Dar cel mai **difil a devenit procesul de investire cu putere și resurse**. *Înzestrarea cu putere și resurse au devenit mecanisme cheie pentru autoritățile locale, deoarece ele determină ponderea reală a implicării lor în treburile comunitare.*

Experiența țărilor Europei Centrale și de Est au scos la iveală patru aspecte care ridică probleme deosebite în procesul de reforme în administrația publică:

- a. Structura administrativă.
- b. Stabilirea competențelor.
- c. Finanțarea.
- d. Transferul proprietății de stat.

Să le luăm pe rând și să vedem cum au fost ele rezolvare în aceste țări, pentru a implementa aceste experiențe și în Republica Moldova.

#### a. Structura administrativ la nivel superior

Majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est s-au confruntat cu dificultatea instituirii unor nivele superioare de autogovernare. Problema a devenit foarte anevoioasă din cauza moștenirii postcomuniste, care avea structuri puternice ale administrației de stat la nivel regional, districte autonome și de altă natură. Aceste instituții de administrație de stat cu mare greu se adaptează la sistemul democratic.

În conceptul Uniunii Europene aceste instituții superioare de autogovernare ar trebui să aibă posibilitatea să ofere acoperire financiară și umană adecvată pentru servicii mai calitative (învățământ, ocrotirea sănătății, asistența socială 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 ș.a.

#### **b. Stabilirea competențelor**

În majoritatea cazurilor legile privind guvernarea locală se referă la atribuirea competențelor ce țin de servicii comunale: drumurile locale, iluminatul public, termoficarea, aprovizionarea cu apă, serviciile de salubritate, gestionarea deșeurilor, administrarea parcurilor publice, a cimitirelor etc. În gestionarea locală au mai rămas și administrarea spațiilor locale, ce țin 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 finanțări 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 efectuată în Republica Moldova, începând cu anul 2014, ține de cadrul de descentralizare și este nevoie de timp și fermitate.

Guvernările locale la etapa inițială au nevoie de sprijin financiar.

#### **c. Baza financiară.**

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

Țările postcomuniste au moștenit o finanțare a serviciilor umane „gratuită”, Reglementările privind impozitele, cheltuielile și cuantumurile lor se stabileau la nivel central. Exista 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 diferite nivele de guvernare, în scopul posibilitii acoperiri 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 și 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 servicii 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 așa 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, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298 din 24.07.1997, devenind obligatorie din 12.09.1997.

**Legea privind descentralizarea administrativă 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 public și privat locale și, respectiv, administrarea bunurilor din domeniile public și privat 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 a fi 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,** proprietate publică la nivel local (comunitar) se consideră: grădinițele, 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 lor locale de pe teritoriul comunitar.

Proprietățile comunitare pot cuprinde școli specializate, cluburi, cămine 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 terenului atașate odată cu transferul edificiului.

**Și Bulgaria, țară 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 conștientizat că „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 bună guvernare, deoarece conferă guvernării mai multă 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 ansamblu”<sup>1</sup>.

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 țării 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 înțelegerea tradițională a acestui proces ca pe un transfer al puterii și al resurselor de la nivel 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 (independentă 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 cărora ar acorda o atenție maximă 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 pași serioși în această direcție Republica Moldova a făcut. 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<sub>n</sub> = 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 e greu de pretins la autonomie financiară, care este considerat unul din indicatorii principali ai descentralizării.

<sup>1</sup> 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 discrepante între CFL<sub>i</sub> și CFL<sub>n</sub> este mare.

Dar, e de menționat, că conform Legii nr. 267, art. IV<sup>1</sup>:

*„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 discrepante (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 sinestătător mijloace bănești, să-și suplimenteze resursele proprii.

În Legea bugetului de stat pe anul 2016<sup>2</sup> 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 situație 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 autoguvernări 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 descreștere lentă transferurile în fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală, dar și ele dețin o 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.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 externă și 7225,4 milioane de lei - datorie de stat internă. 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 aprobă o nouă lege a finanțelor publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003, corespunzător reformei organizării administrativ-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 activității 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 raporturi 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 populație
- c) suprafața teritoriului.

5. Învățământul preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), 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 (școlar, gimnazial, liceal) este finanțat din bugetul de stat prin transferuri categoricale conform metodologiei de finanțare bazată pe cost standard „per ele”(„elev ponderat”) în baza formulelor; (HG nr. 868 din 8 octombrie 2014 – *Fond de alocație p/u educație incluzivă - I, maximul 2 % din componentă*).

7. Restul competențelor proprii ale autorităților publice locale de nivelul I și II sunt finanțate din contul veniturilor proprii, defalcărilor 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 aceleași 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, folosire a 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 întrunească 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 prezentă 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<br>Nivelul de dezvoltare economică locală |
| 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 posibilitate 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<br>Privatizare, Informatizare |
| Participare publică       | Număr/diversitate de evenimente și de actori                          | Deschidere locală către dialog și implicare         |
| Transparența              | Căi de comunicare<br>Cantitate, informații                            | Deschidere locală și resurse                        |
| Strategii locale          | Formularea prin participarea comunității                              | Înțelegerea rolului actorilor/cunoștințe            |
| Parteneriat instituțional | Relații instituționale Contracte de parteneriat<br>Rezultate pozitive | Strategii, proprietăți/cunoaștere                   |
| Birocrația                | Proceduri simple/rapide<br>Birou cu publicul                          | Informatizare/logistică<br>comunicare/departamente  |

Mai sus am subliniat, că descentralizarea are ca scop fundamental prestarea serviciilor de calitate în orice unitate administrative-teritorială. Cel mai important indicator de evaluare este satisfacția consumatorului. Dar publicul trebuie să fie un actor activ și cointerestat 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 **răspândirea experiențelor și a bunelor practici**.

### Concluzii și recomandări

1. Conceptul de **descentralizare** se bazează nu doar pe înțelegerea tradițională a acestui proces ca pe un transfer al puterii și al resurselor de la nivel 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 cărora ar acorda o atenție maximă intereselor publice.

3. Evaluarea procesului de descentralizare necesită utilizarea unui șir 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 localității.

**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).