

2.8. PRIORITIES OF DECENTRALIZATION STRATEGY IN REPUBLIC OF MOLDOVA

PRIORITĂȚI ALE STRATEGIEI DE DESCENTRALIZARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Nadejda BERGHE

Abstract

Decentralization can be a way of improving access to services, tailoring government actions to private needs, and increasing the opportunities for state-society interactions. Subnational governments, however, will only be effective when they have access to the necessary human and financial resources to undertake the services they have been conferred

Decentralization may enhance productive efficiency but will undermine allocative efficiency by making redistribution more difficult, especially in areas with regional inequality. Thus decentralization should be used with caution in situations where there are concerns with inequality, corruption and weak managerial capacity or weak democratic traditions.

The decision to decentralize or retain central control over human resource management - recruiting, hiring, salary-setting, etc. - depends heavily on the existing degree of subnational capacity. The suggestions above outline some general coordination mechanisms, but the specific institutional arrangements for ensuring a consistent, efficient civil service must react to the kinds of institutional changes that decentralization has brought.

Key words: *local autonomy, public services, administrative capacity, central authority, public administration*

Introducere

Descentralizarea este un proces continuu de autoanaliză și reformă a unui stat prin care se urmărește distribuirea optimă a responsabilităților și resurselor între administrația publică centrală și cea locală. Descentralizarea înseamnă apropierea deciziei de cetățean, luarea unor decizii mai adecvate necesităților lui. Deciziile sunt luate de către autorități respectând principiul de subsidiaritate, astfel încât diversitatea și calitatea serviciilor oferite să corespundă cerințelor și nevoilor beneficiarilor, în condiții de eficiență economică.

Descentralizarea pleacă de la premisa că autoritățile administrației publice locale sunt mai în măsură să răspundă necesităților cetățenilor, cunoscând mai profund problemele lor, dar și cele mai bune căi pentru rezolvarea acestora. O serie întregă de servicii publice sunt furnizate mai eficient la nivel local. Învățământul preuniversitar, asistența socială, alimentarea cu apă și infrastructura rutieră sunt doar câteva din serviciile publice pentru care autoritățile administrației publice locale sunt cele mai indicate să ia decizii privind alocarea resurselor.

Reforma administrației publice locale (descenzralizarea) este parte integrantă a reformei APC, iar obiectivul este acela de a transforma administrația publică centrală și locală într-o administrație eficientă și performantă, modernizare care este necesară pentru valorificarea fondurilor. Având ca scop primordial integrarea în UE, Republica Moldova trebuie să reformeze administrația publică locală și centrală. Reforma administrației publice locale este impusă și ghidată prin aderarea Moldovei la Consiliul Europei și este inclusă în Strategia Națională de Dezvoltare și Programul actual de activitate al Guvernului Republicii Moldova. [Deliu & Savca, 2011, pp. 207-208]

Priorități ale strategiei de descentralizare din Republica Moldova

Strategia națională de descentralizare (în continuare, denumită *Strategie*) este principalul document de politici în domeniul administrației publice locale care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale.

Prezenta Strategie stabilește obiective și sarcini pe termen mediu (3-5 ani) în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în conformitate cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova pe 16 iulie 1997.

Elaborarea prezentei Strategii a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor [2]. La elaborare s-a ținut cont de cadrul normativ și de cadrul de politici existente, de realizările și lacunele politicilor strategice implementate anterior, de exigențele impuse în procesul integrării europene, de principiile de bună practică, legate de criteriile de preaderare la comunitatea europeană și, concomitent, de particularitățile de dezvoltare specifice autorităților administrației publice locale din Republica Moldova.

Atât la propunerea Guvernului, cât și prin diverse inițiative locale ale autorităților alese, s-au întreprins acțiuni importante în vederea îmbunătățirii unor aspecte ce țin de cadrul legal în domeniul finanțelor publice. Astfel, Guvernul și-a propus sprijinirea descentralizării în domenii cheie și cu impact social, precum educația, asistența socială etc., pentru ca asistența statului să fie acordată prin intermediul autorităților locale. Totodată, a lansat un proces consultativ și a creat mecanisme instituționale corespunzătoare de cooperare cu administrația publică locală și cu alți factori sociali în vederea unei abordări sistematice a procesului de descentralizare, unul din rezultate fiind și Strategia Națională de Descentralizare.

Multe APL de nivelul întâi și nivelul al doilea au avut inițiative de succes pentru promovarea unor proiecte de dezvoltare, asumându-și măsuri dificile de restructurare a sistemelor de subvenții sociale și demonstrând disponibilitate și competență în dialogul cu administrația publică centrală. Toate acestea constituie baza unui început promițător pentru o reconstruire a cadrului administrației publice locale pe principii europene, de autonomie și responsabilitate, printr-un parteneriat eficient Guvern - autorități publice locale. Însă studiile recente au pus în evidență câteva probleme majore ale funcționării APL în raport cu APC, probleme care împiedică APL să furnizeze servicii publice adecvate tuturor cetățenilor Republicii Moldova, indiferent dacă locuiesc în capitală sau în localități rurale. Aceste probleme sunt generatoare de inegalități în rîndul populației, în cadrul păturilor vulnerabile social, sau al unor grupuri specifice, cum ar fi cele supuse sărăciei, discriminării, marginalizării, cu acces limitat sau inexistent la servicii de bază, la beneficiile dezvoltării locale, la participarea în dezvoltarea locală și în procesul de luare a deciziilor. Cu alte cuvinte, se face referință la categoriile celor săraci sau în etate, la femei, la persoane cu dezabilități, la familii rămase fără părinți, monoparentale sau conduse de copii, precum și alte persoane și grupuri aflate îndeosebi sub riscul discriminării sau al excluderii sociale.

În urma identificării unor probleme specifice, a fost conceput un set de acțiuni prioritare în realizarea obiectivelor propuse:

1) Chiar dacă *descentralizarea politică și administrativă* este un proces complex și dificil, prezenta Strategie propune ajustarea cadrului instituțional și a celui legal intern la legislația europeană și la recomandările UE, la prevederile Căitei Europene, eliminarea disfuncționalităților evidențiate de mai multe studii efectuate în domeniul APL, consolidarea autonomiei și democrației locale.

Pentru atingerea acestor obiective, se propune realizarea următoarelor activități:

- elaborarea nomenclatorului competențelor autorităților APL, de nivelul întâi și nivelul al doilea
- evaluarea necesarului/disponibilului de resurse financiare impus de exercitarea eficientă și eficace a competențelor transferate către APL - evaluarea volumului de cheltuieli totale ale APL în funcție de competențele transferate

Priorities of decentralization strategy in Republic of Moldova

- revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către APL conform principiilor enunțate, setului de criterii stabilite prin prezenta Strategie
- consolidarea capacității instituționale și profesionale la nivelul APC, în special la nivelul Cămarilor de Stat, în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen
- perfecționarea mecanismului instituțional la nivel local cu scopul de a asigura implementarea principiului egalității de gen în politicile de dezvoltare locală
- revizuirea și perfecționarea legislației ce reglementează statutul municipiului Chișinău etc.

În acest sens se preconizează că procesul de reformă se va finaliza cu existența unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC și APL la ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate (roluri și funcții specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale UAT, astfel încât serviciile publice să poată fi furnizate într-un mod neîngrădit (acces îmbunătățit), eficient (costuri cât mai reduse), eficace (conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, inclusiv ale grupurilor vulnerabile), asigurând un nivel stabilit de calitate a prestației.

2) Prin aplicarea principiilor ce decurg din Carta Europeană, Republica Moldova și-a asumat o anumită stabilitate a principalelor mecanisme de autoadministrare locală, inclusiv de natură financiară, prin stipularea acestor principii în Constituție și în legi organice. Astfel, în perioada ce s-a scurs de la ratificarea Cartei Europene, au fost adoptate legi care definesc sistemul de venituri locale și sistemul de transferuri; a fost creat un spațiu rezonabil de autonomie alocativă la nivel subnațional, în care fiecare dintre cele două niveluri are, teoretic, resursele necesare și posibilitatea de a decide asupra utilizării lor; a fost instituit un mecanism de asigurare a coeziunii teritoriale prin transferurile de la bugetul central, care în principiu trebuie să asigure un anumit grad de echilibrare a resurselor disponibile pe cap de locuitor între UAT de același nivel. De asemenea, au fost stabilite și alte obiective ce necesită a fi realizate, și anume:

- consolidarea bazei de venituri proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor
- reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura măcar nivelul minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor
- consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice

Perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale va asigura, astfel, autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

3) După obținerea independenței, în Republica Moldova au fost realizate reforme radicale, prin care patrimoniul aflat exclusiv în proprietatea statului a reușit să fie în mare parte privatizat, redistribuit în proprietatea privată a cetățenilor, dar și a UAT. Aceste reforme continuă și în prezent, nefiind încă finalizate. Studiile efectuate recent în domeniul raporturilor patrimoniale ale UAT cu diferiți subiecți (publici sau privați) atestă existența multiplelor probleme ce periclitează activitatea APL. În acest sens se propune finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a UAT, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv ale întreprinderilor municipale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului. Pentru aceasta se vor realiza următoarele activități:

- elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT

Nadejda BERGHE

- inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a UAT
- finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT
- reglementarea regimului juridic și delimitarea patrimoniului de stat și al UAT, public și privat
- dezvoltarea capacităților APL de administrare a patrimoniului prin elaborarea și desfășurarea cursurilor de instruire privind administrarea eficientă a patrimoniului
- elaborarea mecanismelor de cooperare (public-privat, public-public, public-public-privat) pentru gestionarea eficientă a patrimoniului

4) După obținerea independenței, Republica Moldova a menținut sistemul de organizare administrativ-teritorială de tip sovietic, în care teritoriul național era divizat în 38 de raioane (5 dintre ele în zona transnistreană). În 1994 a fost creată unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, incluzând trei raioane, în 1995 fiind adoptată și legea organică specială privind statutul municipiului Chișinău. O reformă importantă a fost lansată de autoritățile moldovenești, cu susținerea Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, în 1998, când au fost create 9 județe prin reorganizarea administrativ-teritorială a 30 de raioane din dreapta Nistrului. Crearea județelor a fost însoțită de o realocare a competențelor și resurselor între nivelurile de administrare.

O nouă schimbare în organizarea teritorială a fost operată în anul 2003, o dată cu desființarea județelor și *revenirea la raioane* ca entitate de nivelul al doilea, reducându-se în același timp autonomia locală. Concomitent, a început să crească numărul primăriilor, astfel încât în 2011 erau atestate 898 de APL de nivelul întâi.

În multe țări europene dezvoltate, organizarea administrativ-teritorială este adaptată periodic condițiilor sociale și economice în schimbare, astfel încât aceasta să fie optimă atât din punctul de vedere al eficienței de asigurare a serviciilor, cât și din punctul de vedere al democrației. Fragmentarea excesivă a sistemului administrațiv-teritorial în Republica Moldova a avut un impact negativ asupra autonomiei și funcționării APL, exprimat prin:

- imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale din moment ce baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unei localități sînt insuficiente
- imposibilitatea realizării unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local
- capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor
- lipsa performanței funcționale a APL cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane în ceea ce privește angajarea, motivarea și promovarea legală și transparentă a funcționarilor locali etc.

Ulterioarele schimbări propuse în organizarea administrativ-teritorială sunt elaborate în vederea creării și implementării mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile și modernizarea managementului serviciilor publice locale pentru ca acestea să dispună de capacități de sprijinire a programelor integrate de investiții și de ameliorare a condițiilor dezvoltării economice locale. În acest scop se vor întreprinde următoarele acțiuni:

- perfecționarea cadrului legal privind abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsione a procesului de dezvoltare locală, inclusiv prin utilizarea unor forme și concepte moderne de cooperare teritorială
- crearea și dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare pentru elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea Planului Urbanistic General și a strategiilor de dezvoltare locală
- elaborarea/actualizarea Planului Urbanistic General și a strategiilor de dezvoltare locală, incluzând abordarea bazată pe drepturile omului și pe egalitatea de gen
- dezvoltarea capacităților APL de susținere a cooperării transfrontaliere

Priorities of decentralization strategy in Republic of Moldova

5) Pe parcursul anilor, s-au implementat instrumente legale de garantare a autonomiei APL, respectiv de asigurare a integrității deciziei politice și a actului administrativ la nivel local, însă, în pofida progreselor realizate, mai sînt probleme de rezolvat, cum ar fi:

- participarea relativ pasivă sau chiar limitată a populației și a societății civile la monitorizarea procesului electoral și la influențarea procesului decizional local
- amplificarea discriminării în societate din lipsa responsabilității și transparenței, din lipsa influenței asupra procesului local de luare a deciziilor, ceea ce obstrucționează populația în exercitarea influenței asupra chestiunilor publice relevante etc.

Guvernul a făcut eforturi în vederea îmbunătățim performanței țării la capitolul egalitatea de gen și abilitarea femeilor, deoarece femeile participă mai puțin în viața publică, au un acces mai limitat la serviciile publice locale, sînt afectate în proporție mai mare de sărăcie etc. în vederea ameliorării acestei situații, pentru atingerea egalității de gen și promovării drepturilor femeilor, se stabilește un set de măsuri de micșorare a oricărui impact negativ privind accesul femeilor și al grupurilor vulnerabile la serviciile publice locale prin asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, consolidarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și bărbați la nivel central și local asigurarea oportunităților egale în promovarea participării femeilor în procesul decizional de interes public etc.

În vederea creșterii capacității administrative a UAT, se propune de asemenea reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, fapt ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și a necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese. Conform etapelor reformei de descentralizare (instituționalizare, conceptualizare, implementare sectorială), pentru desfășurarea cu succes a acestui proces se impune adoptarea în timp util, relativ scurt, a unui vast plan de acțiuni care să asigure evitarea eventualelor blocaje în implementare. Acțiunile sînt preconizate pentru a fi realizate etapizat:

a) etapa I - primele 12 luni, perioadă în care se planifică elaborarea și aprobarea de acțiuni concrete ce vor asigura derularea eficientă a procesului de descentralizare pentru atingerea obiectivelor propuse în prezenta Strategie

b) etapa a II-a - anii 2012-2015, cînd implementarea acțiunilor stabilite va genera atingerea obiectivelor trasate de grupurile de lucru pentru descentralizare

În etapa I vor fi întreprinse măsuri de consolidare a potențialului și a capacității administrative în gestionarea coordonată a competențelor transmise, în integrarea și coordonarea programelor de dezvoltare a UAT, axate pe probleme de îmbunătățire a calității serviciilor prestate. În acest scop vor fi întreprinse acțiuni privind formarea specialiștilor pe domenii de dezvoltare, privind instruirea și perfecționarea specialiștilor din sfera administrativă, de cercetare și inovare. Va fi studiată detaliat experiența internațională în domeniu și vor fi inițiate schimburi de informații. De asemenea, pe lângă studiile deja efectuate, vor fi realizate și alte studii științifice și statistice în funcție de necesitățile proceselor de implementare, evaluare și monitorizare a Strategiei și de cerințele de argumentare în perfecționarea legislației.

În cadrul etapei a II-a, eforturile vor fi orientate preponderent spre realizarea obiectivelor propuse, pentru armonizarea standardelor locale existente la standardele stabilite de autoritățile centrale de specialitate, în conformitate cu exigențele impuse de situația reală în APL și serviciile a căror prestare se află în competența acestora. În această etapă se va realiza și trecerea competențelor în privința cărora s-a stabilit că sînt pasibile de descentralizare de la APC la APL, acțiunile principale fiind direcționate spre implementarea strategiilor care au drept scop creșterea calității serviciilor prestate, majorarea numărului de servicii prestate de către APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, o dată cu îmbunătățirea calitativă a resurselor umane.

Această etapă va fi segmentată pe intervale de timp, pentru ca măsurile planificate să fie realizate conform etapelor de alocare a mijloacelor financiare, în corelație cu obiectivele Cadrului bugetar pe termen mediu în vigoare, fapt ce va permite monitorizarea realizării sarcinilor potrivit mijloacelor financiare alocate și, în caz de necesitate, inițierea unor corecții. Transferul de mijloace financiare va fi efectuat concomitent cu transferul de competențe.

Tinându-se cont de faptul că descentralizarea nu este un proces simplu, ce poate fi implementat definitiv în termene strict stabilite, ci un fenomen care, odată declanșat, poate să dureze o perioadă mai îndelungată, fiind influențat direct de multitudinea de competențe existente caracteristice APC, de tendințele de reformare a acestora, Strategia prevede, pentru perioada ulterioară etapei a doua, monitorizarea și evaluarea competențelor, a serviciilor descentralizate pentru înaintarea, în caz de neconcordanță, a propunerilor de ajustare a acestora la standardele de calitate prestabilite. În acest sens, descentralizarea va avansa o dată cu expansiunea domeniilor de competență a APL.

Concluzii

Scopul principal al descentralizării este acela de a oferi servicii publice de mai bună calitate la un preț redus, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează aceste servicii. Astfel, obiectivul de bază al Strategiei de descentralizare este de a crea o administrație publică locală democratică și autonomă, care să asigure, în mod echitabil, prestarea serviciilor publice și managementul eficient al competențelor locale. Astfel, administrațiile publice locale, democratice și autonome, vor avea capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condiții de eficiență, eficacitate, echitate, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile, și disciplină financiară.

Bibliografie

1. Deliu T., Savca T., *Ghidul alesului local*, „Nova-Imprim” SRL, Chișinău, 2011
2. *Legea nr. 68 din 05.04.2012* pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015
3. <http://descentralizare.gov.md/>