

Descentralizarea administrativ   n contextul reform rii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova

Administrative decentralization in the context of the administrative-territorial reform of the Republic of Moldova

CZU 35.071.6: 35.071.55 (478)

Alexandru  AVGA,
doctorand,
Academia de Administrare Public 

SUMMARY

In the last two decades, the issue of decentralization of public administration has been widely approached, due to the fact that 25 years ago the Republic of Moldova disintegrated from the USSR and there was a need to adapt the public administration to the new socio-economic conditions. From from the very beginning the issue of ensuring local autonomy, a process that proved to be inconvenient for Moldova went along with this problem. The importance of decentralization and of ensuring the local autonomy of public administration is as current today as it was in the 1990s of the previous century, decentralization in the true sense as well as the assurance of local autonomy have not yet been fully realized.

Keywords: administrative decentralization, administrative-territorial reform, local autonomy, central public administration, local public administration.

REZUMAT

 n ultimele două decenii, problema descentralizării administrației publice a fost pe larg abordată dat fiind faptul că, cu 25 de ani în urmă, Republica Moldova s-a dezmembrat din U.R.S.S.  i a apărut necesitatea adaptării administrației publice la noile condi ii socioeconomice.  n tandem cu această problemă de la bun început a fost  i problema asigurării autonomiei locale, proces care s-a dovedit a fi anevoios pentru Republica Moldova. Importan a descentralizării  i a asigurării autonomiei locale a administrației publice este la fel de actuală astăzi cum era  i în anii `90 ai secolului trecut, or descentralizarea în sensul adevărat, precum  i asigurarea autonomiei locale încă nu s-au realizat pe deplin.

Cuvinte-cheie: descentralizare administrativă, reforma administrativ-teritorială, autonomie locală, administrația publică centrală, administrația publică locală.

Descentralizarea administrativă și reforma administrativ-teritorială sunt subiecte discutate pe larg în mediul academic din Republica Moldova. Actualitatea lor rezidă în faptul că ambele sunt așteptate cu mare zel de populația țării și aceasta o afirmă nu doar cetățenii Republicii Moldova, dar și condițiile economice, politice, administrative ș. a. Cu desăvârșire, majoritatea cercetătorilor vorbesc într-un glas că o eventuală descentralizare administrativă trebuie înfăptuită cu condiția unei reforme administrativ-teritoriale și, invers, o nouă structură administrativ-teritorială nu poate fi privită în afara unei descentralizări administrative efective.

Condițiile social-politice, economice și culturale sunt într-o dinamică permanentă, ele se schimbă zilnic, iar aceasta atrage după sine schimbări în toate domeniile vieții. Prin urmare, dacă vorbim de domeniul administrativ al statului, el este supus unor schimbări obiective care se impun pentru a facilita viața cetățenilor.

Statul nu mai este singura colectivitate teritorială recunoscută, ci alături de acesta, și colectivitățile teritoriale locale sunt persoane juridice de drept public politico-teritoriale, având capacitate proprie de drept public și interese publice proprii, distincte de interesele publice ale statului. Ele dispun de autorități administrative proprii pentru satisfacerea acestor interese publice, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare [12, p. 50].

Descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităților locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleși de corpul legislativ [8, p. 15].

În cadrul descentralizării administrative, statul nu-și mai asumă singur sarcina administrării, ci o împarte în anumite cote, cu alte categorii de persoane juridice de drept public, care în cazul Republicii Moldova sunt reprezentate de raioane, municipii, orașe, comune și sate. În fond, diferitele definiții consacrate descentralizării nu vin în contradicție unele cu altele, ci reflectă mai degrabă semnificațiile atribuite raportului dintre stat și colectivitățile locale, prezentându-le ca o structură particulară de organizare a statului, ca un fel „de a fi al statului” [9, p. 12].

Descentralizarea administrativă presupune câteva condiții prealabile:

- recunoașterea unei categorii de interese locale, distincte de cele naționale, adică statul încetează a mai fi singura colectivitate teritorială recunoscută și unica persoană juridică de drept public [10, p. 44];

- colectivitățile teritoriale locale organizate potrivit legii în două sau mai multe niveluri sunt persoane morale de drept public politico-teritoriale, având capacitate de drept public și interese publice proprii, distincte de cele ale statului [10, p. 44];

- calitatea de persoană juridică a colectivității locale atrage după sine deținerea de resurse și patrimoniu propriu, de autonomie financiară, elemente indispensabile în vederea satisfacerii intereselor generale ale comunității locale [10, p. 44];

- desemnarea prin vot universal a autorității reprezentative, căreia colectivitatea locală îi va încredința administrarea treburilor sale publice [9, p. 13];

- independența autorităților publice reprezentative locale în vederea gestionării chestiunilor de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii [9, p. 13];

- exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei locale [9, p. 13].

Andre de Laubadere distinge două forme de descentralizare administrativă: descentralizarea teritorială  i descentralizarea serviciilor publice (tehnică) [9, p. 13].  n cazul descentralizării teritoriale „teritoriul statului este  mp r it în circumscrip ii administrative, în care func ioneaz  autorităţi administrative locale, care se bucură de o oarecare „independentă” fa   de autoritatea centrală” [11, p. 9].

Descentralizarea serviciilor publice înseamnă acordarea unei anumite autonomii serviciilor publice, conferindu-le personalitate juridică, scoaterea de sub control ierarhic  i plasarea acestui serviciu public sub regulile tutelei administrative. Descentralizarea serviciilor publice trebuie concepută  i ca repartizare a func iilor  i prerogativelor de ţinute între diferite ramuri ale administrației publice. Valoarea practică a descentralizării r m ne în continuare obiectul unei dispute clasice. D. Sandu men iona că o bună regionalizare administrativă este „una care asigură regiuni cu un foarte mare poten ial de func ionare social-economică  i, în al doilea r nd, una care e c t mai aproape de ce vrea popula ia”.  n acest sens, „regionalizarea este un instrument, cheia este descentralizarea” [4, p. 54].

 n opinia lui Andre Laubadere, descentralizarea poartă un caracter dublu: politic  i administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea reprezintă o institu ie liberal , chemată să formuleze  i să garanteze exercitarea libert  ilor locale. Ea constituie, de asemenea,  i un nou mod de realizare a liberalismului în cadrul dreptului administrativ. Acest liberalism  ine de liberalismul politic, nefiind altceva dec t un sistem democratic care implică participarea cetățenilor sau a reprezentan ilor acestora în vederea realizării intereselor publice. O primă expresie a descentralizării politice se con ine în mecanismul alegerii autorităților locale care, folosind o expresie plastică, generează democra ia la nivel local. Sunt

deosebit de elocvente în acest sens cuvintele lui Alexis de Tocqueville care afirma că „institu iile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă  colile primare pentru  tiin  , ele o aduc la  ndem na popoului; ele îl obi nuiesc să o folosească  i îl  nv   să-i guste binefacerile [9, p. 14]. O na iune poate să-  instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără institu ii comunale ea nu poate dob ndi spiritul de libertate” [9, p. 14]. Putem afirma de aceea că descentralizarea reprezintă cu adevărat o democra ie aplicată în administrarea treburilor locale. Din punct de vedere administrativ, descentralizarea reprezintă un principiu eficient de gestionare a intereselor locale deoarece se referă la afacerile locale  i nevoile locale, iar agen ii  ns rcina i cu gestiunea lor cunosc bine nevoile  i condi iile locale, deci ei pot rezolva cel mai bine  i cel mai eficient aceste probleme.

 n acela i context  inem să men ion m însă că descentralizarea administrativă nu are un caracter absolut. Ea se manifestă cu respectarea Constitu iei  i a legilor, fără a contraveni interesului public na ional. Pentru apărarea intereselor publice statale, pentru apărarea legalității, autoritățile administrative ale statului dispun de un drept de tutelă administrativă, care se exercită asupra existen ei organului tutelat sau asupra activit  ii acestuia. Acest drept are anumite limite într-o societate democratică [8, p. 14]. De exemplu, Carta Europeană „Exerci iu Autonom al Puterii Locale” men ioneaz  în art. 8 că „controlul administrativ asupra autorităților locale trebuie să fie exercitat cu respectarea propor ionalit  ii între amploarea interven iei autorității de control  i importan a intereselor pe care ea le apără” [1, p. 3].

Men ionasem mai sus că majoritatea autorilor sunt de părerea că descentralizarea administrativă este substan a unei reforme administrativ-teritoriale. Problema fragmentării excesive a teritoriului Repu-

blicii Moldova a fost analizată în mai multe discuții și studii pe domeniul respectiv. Într-un mod mai amplu această problemă a fost abordată în „Strategia națională de descentralizare”, adoptată la 5 aprilie 2012 și care constata că „fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale” [6].

Din aceste constatări ar fi fost firesc să se ajungă la concluzia că o descentralizare, în înțelesul deplin al noțiunii, nu poate fi realizată fără reforma organizării administrativ-teritoriale existente. Dar în „Obiectivul specific pentru capacitatea administrativă” se vorbește doar de „examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale”. În scopul anihilării efectelor „fragmentării administrative excesive care generează lipsa de eficiență” se „propune realizarea unor activități ce vor conduce la explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune: a) modelul normativ – amalgamarea unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii; b) modelul cooperator – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale și de stimulare a acestora (în special, financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul la serviciile publice prestate și calitatea acestora” [6].

Autorii Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova au elucidat un șir de carențe caracteristice administrației publice locale, printre care vom enumera următoarele: a) capacitatea redusă a autorităților publice locale din mediul rural (care reprezintă

94% din numărul total) de a furniza servicii publice, rolul lor reducându-se la unul de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise; b) capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul autorităților publice locale de nivelul I; c) lipsa performanței funcționale a autorităților publice locale cauzate de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane; d) participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional; e) gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali [6].

Pe lângă toate acestea, problema descentralizării finanțelor locale rămâne în continuare actuală, autoritățile publice locale nu sunt într-atât de flexibile încât să se autoîntrețină deplin. Realizarea unei autonomii financiare efective în plan local presupune reducerea rolului autorităților publice centrale în stabilirea cuantumului și categoriilor de venituri fiscale și nefiscale la nivel local, în utilizarea veniturilor locale (deci, în stabilirea priorităților privind orientarea și efectuarea cheltuielilor) și în exercitarea coordonării administrative asupra aparatului fiscal pe plan local. Referitor la ultima condiție, se poate afirma că este realmente indispensabilă crearea unor organisme fiscale proprii (perceptori fiscali cu statut de inspector fiscal), aflate în subordinea autorităților locale. Fără această condiție exercitarea atribuțiilor fiscale autonome ar fi imposibil de realizat în practică. Rolul guvernului central apare, din acest punct de vedere, în cadrul politicii generale de dezvoltare a organismelor și instituțiilor autonomiei administrative locale, în generarea, multiplicarea și diseminarea experiențelor pozitive și în acordarea sprijinului necesar pentru construcția instituțională a organismelor fiscale subordonate autorităților locale [3, p. 9].

Potrivit autoarei Tatiana Castrașan, fuzionarea localităților, indiferent prin crea-

rea unui sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel sau cu două, va avea un impact fiscal pozitiv,  ntruc t, prin sinergie, reduce costurile administrației publice locale  i acumulează mai mul i bani prin taxe  i impozite.  n plus, unit  ile administrativ-teritoriale nou-create, mai mari, vor dispune de resurse umane mai mari, dar  i de resurse tehnice mai bune, fapt care va permite cre terea capacit  ilor de gestionare  i dezvoltare pe plan local  i, respectiv, va spori gradul de atractivitate a fondurilor de resurse financiare interna ionale. Astfel, se va investi mai mult în proiecte locale, se va  mbun  a i infrastructura locală, mai ales drumurile locale, telecomunica iile, accesul la internet, care necesită acest lucru cel mai mult [2, p. 17].

Oalt  problemă este lipsa competen elor clare pentru fiecare nivel al autoritaților publice. O sarcină urgentă ar fi elaborarea matricei de sarcini  i distribuirea lor între nivelurile ierarhice ale administrației publice. Procesul trebuie să fie  nso it de revizuirea prevederilor legale ce se referă la delimitarea sarcinilor  i competen elor.  n acela i timp, sursele de finan are pentru fiecare sarcină trebuie determinate clar. Se  nt mpl  că multe sarcini stabilite pentru ambele niveluri, primării  i consilii raionale, nu au acoperire cu surse financiare corespunzătoare  i, ca rezultat, nu sunt îndeplinite [3, p. 78].

Descentralizarea administrativă trebuie

să fie corelată neapărat cu descentralizarea financiară. Prin urmare, pe de o parte, este necesară extinderea bazei impozabile locale prin diversificarea surselor de venit  i eliminarea plafoanelor la taxele locale; pe de altă parte, primăriile trebuie să beneficieze de un nivel mai înalt de discre ie în elaborarea  i executarea bugetelor locale. Aceasta va diminua substan ial dependen a acestora de puterea centrală, va responsabiliza factorii de decizie locali  i, respectiv, va contribui la eficientizarea alocării resurselor la nivel local.

Din această perspectivă, Republica Moldova are nevoie de o descentralizare efectivă  i o reformă administrativ-teritorială fără precedent. Economia Republicii Moldova nu este flexibilă  i diversificată, iar resursele financiare ale statului nu permit  ntre inerea unui aparat administrativ at t de fragmentat. Se simte acut necesitatea pregătirii capitalului uman pentru ocuparea unui post. Studiile recente, dar  i cele mai îndepărtate indică asupra faptului că unii func ionari publici mai au loc de a  mbun  a i cuno tin ele lor în domeniul pe care-l profesează, dar  i maniera în care o fac [5, p. 35]. Din aceste considerente, reforma ar fi necesară inclusiv pentru  mbun  a irea calitații cuno tin elor, practicilor  i deprinderilor func ionarilor publici din Moldova întru prestarea serviciilor publice mult mai eficient dec t se face în prezent.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană: Exerci iul autonom al puterii locale, Strasbourg, 1993. „Administrarea Publică”, revistă metodico- tiin ific , 1997, nr. 4.
2. Castra an T. Avantaje  i dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării.  n: Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2012.  n: <http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/516/2.pdf?sequence=1> (accesat la 12 mai 2017).
3. Catlabuga V., Chiriac L., Manole T., Mocanu V., Munteanu I., Popa V., Prohnițchi V., Viziur E., Descentralizarea finanțelor locale. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2002.
4. Cornea S. Este nevoie de o reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova?  n: Moldoscopie, 2014, nr. 3, (LXVI).

5. Institutul de Politici Publice. Barometrul Opiniei Publice, noiembrie 2015. În: http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2015_prima_parte_final.pdf (accesat la 27 mai 2017).

6. 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 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.

7. Manole T., Perebinos M., Badrajan V., Porumbescu A., Furdui V., Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Epigraf, Chișinău, 2006.

8. Mocanu V., Descentralizarea serviciilor publice, concepte și practici. Chișinău, 2001.

9. Mocanu V., Munteanu I., Popa V. De la centralism spre descentralizare. Cartier administrativ. Chișinău, 1998.

10. Nicola I., Managementul serviciilor publice locale. All Beck, București, 2003.

11. Popa E., Autonomia locală în România. All Beck, București, 1999.

12. Popescu C. L., Autonomia locală și integrarea europeană. All Beck, București, 1999.

Prezentat: 15 noiembrie 2017.

E-mail: alexsavga@yahoo.com