



USAID
DIN PARTEA POPORULUI AMERICAN

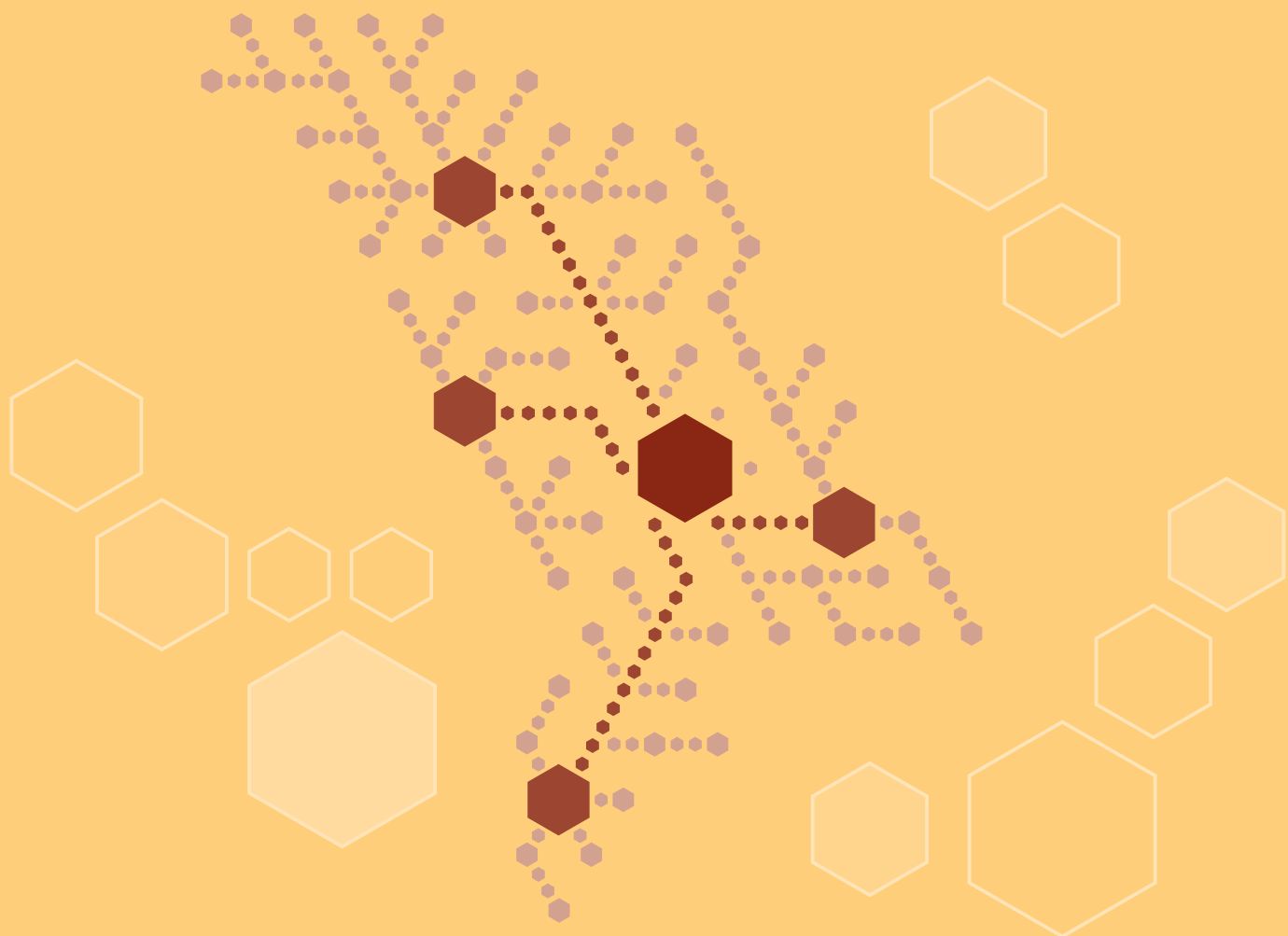


giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



DESCENTRALIZAREA: CALEA SPRE MODERNIZARE A REPUBLICII MOLDOVA

Conferință Internațională



Chișinău, 17 – 18 decembrie 2015



DESCENTRALIZAREA: CALEA SPRE MODERNIZARE A REPUBLICII MOLDOVA

Conferință internațională

Chișinău, 17-18 decembrie 2015

CZU 35.072.1(478)(082)

D 34

Broșura este tipărită în contextul Conferinței internaționale: „DESCENTRALIZAREA: CALEA SPRE MODERNIZARE A REPUBLICII MOLDOVA”, organizată de Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) cu susținerea partenerilor de dezvoltare: Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (Proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”), USAID, Oficiul Consiliului Europei în Chișinău și Centrul de Informare pentru Autoritățile Locale/Solidarity Fund PL.

Publicația a apărut în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată cu susținerea financiară a Guvernului Suediei și Danemarcei.

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women, GIZ, USAID, Oficiului CoE în Chișinău, precum și Guvernelor Suediei și Danemarcei.

Coordonatorii ediției: Mihai Roșcovan, Sergiu Burcă, Maria Bâlici

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții din RM

„Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova”, conferință internațională (2016; Chișinău). Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova: Materialele conferinței internaționale, 17-18 decembrie, 2015 / coord.: Mihai Roșcovan, Sergiu Burcă, Maria Bâlici. – Chișinău: S. n., 2016 (Î.S. „Tipografia Centrală”). – 158 p.

Antetit.: Guvernul Rep. Moldova, Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrală, Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women) [et. al.]. – Apare cu sprijinul financiar al Guvernului Suediei și Danemarcei. – 200 ex.

ISBN 978-9975-53-634-9

CUPRINS

Cuvânt înainte	6
----------------------	---

I. SESIUNE DE DESCHIDERE

Descentralizarea – obiectiv strategic de reformă politică a statului	7
<i>Sergiu Palihovici, secretar general al Guvernului</i>	
Să transformăm administrația publică, indiferent de apartenența politică	11
<i>Elena Bodnarenco, deputat, Parlamentul Republicii Moldova</i>	
Oamenii nu sunt cifre, satele nu sunt sume	12
<i>Emil Drăghici, președintele Asociației comunelor din România</i>	
Să trecem de la vorbe, la fapte	13
<i>Tatiana Badan, primar de Selemet, raionul Cimișlia, președinte CALM</i>	
Există posibilități de avansare a reformei	17
<i>Narine Sahakyan, reprezentant adjunct UNDP Moldova</i>	
Descentralizarea este strâns legată de reforma teritorial-administrativă	19
<i>Jose Luis Herrero, șeful Oficiului Consiliului Europei în Chișinău</i>	

II. SESIUNI PLENARE

2.1. Descentralizarea: cadrul instituțional-juridic și politicile sectoriale

Argumentul științific trebuie să prevaleze asupra interesului politic	21
<i>Andrei Groza, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică</i>	
Descentralizarea: cinci lecții poloneze	23
<i>Krzysztof Stanowski, director executiv al Solidarity Fund Polonia</i>	
Administrația publică este cartea de vizită a unui stat	24
<i>Victoria Cujbă, doctorand, șefa Direcției generale politice de descentralizare și administrare locală, Cancelaria de Stat</i>	
Reforma sectorului public și descentralizarea	31
<i>Victor Giosan, expert finanțe publice, România</i>	
Evaluarea stadiului de implementare a SND	37
<i>Sorina Racoviceanu, IHS România SRL, Costel Tudor, Civicus Management and Development Company SRL</i>	
Descentralizarea sectorului de apă și sanitație	39
<i>Valentin Bobeică, expert în politici și strategii de mediu</i>	
Rolul asistenței tehnice în domeniul descentralizării, dezvoltării locale și regionale	45
<i>Maria Prisacari, specialist în planificare strategică, ADR Nord</i>	

2.2. Descentralizarea financiară

Descentralizarea financiară – pilonul-cheie al SND	49
<i>Veaceslav Negruță, ex-ministru de Finanțe</i>	
Reforma de descentralizare financiară în Republica Moldova: realizări și perspective	51
<i>Diana Toma, consultant principal, Ministerul Finanțelor</i>	

Implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale: evaluarea impactului	55
<i>Ion Meleştean, consultant finanțe publice, Institutul de Dezvoltare Urbană</i>	
Reforma fiscală de mediu în contextul descentralizării	60
<i>Olga Driga, doctorand, Academia de Administrație Publică</i>	
2.3. Descentralizarea și dezvoltarea economică locală	64
Descentralizarea și managementul patrimoniului	64
<i>Nicolae Țarălungă, director IHS România</i>	
Impactul investițiilor din domeniul infrastructurii drumurilor rurale	66
<i>Elena Lungu, specialist în transporturi, Banca Mondială</i>	
Mecanisme financiare UE pentru APL-urile din R. Moldova	70
<i>Maria Prisacari, specialist în planificare strategică ADR Nord</i>	
Dezvoltarea așezărilor urbane în Republica Moldova	73
<i>Serghei Munteanu, șef Direcție arhitectură, proiectări, urbanism și amenajarea teritoriului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor</i>	
Rolul dezvoltării economice locale în contextul descentralizării	77
<i>Anatolie Palade, director Proconsulting SRL</i>	
2.4. Reforma teritorial-administrativă	80
Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova: probleme, opțiuni și scenarii de implementare	80
<i>Adrian Ionescu, consilier principal pentru descentralizare și dezvoltare locală, PNUD Ucraina, Iulian Rusu, expert asociat pe politici de integrare europeană, Institutul pentru Politici și Reforme Europene</i>	
Reforme teritorial-administrative în teorie și în practică	86
<i>Maris Pukis, consultant superior al Asociației Letone a Administrațiilor Locale și Regionale</i>	
Descentralizarea generează stabilitate economică și socială	92
<i>Mihai Roșcovan, manager PCDLI</i>	
Experiența (re)organizării teritoriale în Europa	94
<i>Sorin Ioniță, președinte Expert Forum, România</i>	
Amalgamare sau, totuși, unificarea satelor?	98
<i>Emil Drăghici, Președintele Asociației comunelor din România</i>	
2.5. Cooperarea intercomunală: cadrul legal și de reglementare, prestarea serviciilor ...	100
De câte primării are nevoie Republica Moldova?	100
<i>Ghenadie Ivașenco, Consultant Cooperare Intercomunitară, PCDLI, PNUD Moldova</i>	
Cooperarea intercomunală în statele Parteneriatului Estic	104
<i>Ion Beschieru, manager de program, Oficiul Consiliului Europei la Chișinău</i>	
Intercomunalitate și/sau asociații de consilii locale?	105
<i>Ilie Brie, expert internațional, ADI Argeș Salubritate, România</i>	
Mecanisme de stimulare financiară a cooperării intercomunale	113
<i>Veaceslav Bulat, director, Institutul de Dezvoltare Urbană</i>	
Cooperarea intercomunitară pentru prestarea serviciilor MDS și AAC	118
<i>Natalia Iachimov, consultant GIZ</i>	

III. SESIUNE INFORMATIVĂ

3.1. E-servicii și tehnologii informaționale pentru comunitățile locale	121
Platforme și servicii guvernamentale pentru APL	121
<i>Iurie Țurcan, director executiv, Centrul de Guvernare Electronică</i>	
Sistem Integrat de management al documentelor pentru APL	125
<i>Alexandru Gîncu, Direcția Relații cu AAPL Cancelaria de Stat</i>	
e-Servicii locale pentru cetățeni: o foaie de parcurs	127
<i>Anastasia Ștefanița, Ion Coșuleanu, Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale al AȘM</i>	
Reforma descentralizării: cum și cu cine comunicăm?	133
<i>Sergiu Burcă, expert în comunicare</i>	

IV. OPINII, SUGESTII, COMENTARII

E nevoie de o nouă abordare a reformei	137
<i>Viorel Furdui, director executiv CALM</i>	
APL-urile nu sunt decât prestatori de servicii	139
<i>Dorin Chirtoacă, primar general al municipiului Chișinău, vicepreședinte CALM</i>	
Primăria Chișinău a susținut reforma de descentralizare	142
<i>Veronica Herța, șef Direcția finanțe, mun. Chișinău</i>	
Ne trebuie un consens național	143
<i>Gheorghe Răileanu, primar de Cimișlia</i>	
Câteva sugestii privind proprietățile APL	144
<i>Maria Galiț, primar de Sărata Veche, Fălești</i>	
Primăriile sunt capabile azi să producă o reformă	145
<i>Nicolae Tudoreanu, primar de Feștelița, Ștefan Vodă</i>	
Primarul este unica autoritate aleasă direct de popor	146
<i>Nina Cereteu, primar de Drochia</i>	
E timpul ca propunerile noastre să fie auzite	147
<i>Vladislav Cociu, primar de Carahasani, Ștefan Vodă</i>	
Procesul de descentralizare trebuie să aibă niște lideri	148
<i>Costel Tudor, CIVICUS MDC, România</i>	
Lecții învățate	150
REZOLUȚIA CONFERINȚEI INTERNAȚIONALE	
Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova	153
Abrevieri	155

CUVÂNT ÎNAINTE

Conferința internațională cu genericul „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova” și-a ținut lucrările pe 17-18 decembrie 2015 și a reunit, la Chișinău, peste 300 de reprezentanți ai administrației publice centrale și locale, parteneri de dezvoltare și experți internaționali.

Principalele aspecte care au fost discutate în cadrul conferinței vizează reușitele și reștanțele în domeniul reformei de descentralizare care se implementează în Republica Moldova începând cu anul 2010, cadrul instituțional-juridic și politicile sectoriale, descentralizarea financiară, dar și reforma teritorial-administrativă.

Reprezentanții APL au abordat diverse subiecte alături de funcționarii Parlamentului și ai Guvernului pentru a evidenția problemele actuale și necesitățile de a îmbunătăți procesul de descentralizare. Totodată, în cadrul evenimentului au fost precizate principalele probleme cu care se confruntă administrațiile publice centrale și locale în implementarea reformei teritorial-administrative. Deși asupra unor aspecte ale reformei au existat opinii diferite, la final toți participanții s-au pronunțat printr-o rezoluție pentru impulsivarea procesului de descentralizare.

Conferința a găzduit și o serie de expoziții privind proiectul „Migrație și dezvoltare locală” a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Moldova. De asemenea, au fost expuse materiale informative despre activitatea Centrului de Guvernare Electronică etc.

Agenda Conferinței a inclus și câteva sesiuni informative privind reformarea serviciilor prestate de administrațiile publice locale către cetățeni prin aplicarea tehnologiilor informaționale, e-Servicii și consolidarea bazelor fiscale locale.

Conferința internațională a fost organizată de Cancelaria de Stat în parteneriat cu Congresul Autorităților Locale din Moldova, cu susținerea partenerilor de dezvoltare: PNUD/UN Women, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei, USAID, Consiliul Europei și Centrul de Informare pentru Autoritățile Locale/ Fondul Solidaritate din Polonia.

Conferința a fost salutăată de secretarul general al Guvernului Republicii Moldova, Sergiu Paliho-vici, de președinta Comisiei parlamentare pentru administrația publică, ecologie și dezvoltarea teritoriului, Elena Bodnarenco, de președinta Congresului Autorităților Locale din Moldova, Tatiana Badan, de șeful misiunii Consiliului Europei în Moldova, Jose Luis Herrero, și reprezentanta adjunctă a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în Republica Moldova, Narine Sahakyan.

Broșura de față este consacrată integral lucrărilor Conferinței.

DESCENTRALIZAREA – OBIECTIV STRATEGIC DE REFORMĂ POLITICĂ A STATULUI

Într-un document PNUD, publicat în 2010, se menționează următoarele: *"În Europa de Est și în regiunea Comunității Statelor Independente, principala provocare este aceea de a reorienta aparatul local al statului, departe de planificarea centralizată, standardizată și de disfuncțiile birocratice ale regimurilor centralizate anterioare, către sistemele moderne de management găsite în economiile de piață liberale și democratice"* și că *"Obiectivul principal al elitelor politice a fost, și este pentru noi, de a gestiona schimbările economice, tehnologice și sociale într-un mod care să nu destabilizeze structurile de putere existente."*

Mai mult decât atât, importanța critică a guvernării locale în promovarea democrației și îmbunătățirea furnizării serviciilor de utilitate publică urmează să-și ocupe un loc privilegiat în abordările strategice de reformare a statului.

Guvernul Republicii Moldova se află în plin proces de reformă în diferite sectoare de interes public, reformă bazată pe descentralizare și întărire a autonomiei locale în vederea unei oferte de calitate, eficiente și echitabile de servicii. Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68/05.04.2012,

este principalul document ce stabilește cadrul de reformă și formulează obiectivele și acțiunile ce trebuie implementate în următoarele domenii:

- 1) Alocarea responsabilităților;
- 2) Descentralizarea fiscală;
- 3) Descentralizarea proprietății;
- 4) Dezvoltarea economică locală și planificarea urbană și regională;
- 5) Capacitatea administrativă (organizarea administrativ-teritorială);
- 6) Capacitatea instituțională.

Strategia Națională de Descentralizare (SND) are drept scop asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile de populație.

Văzut ca un un obiectiv strategic de reformă politică al statului și al societății, descentralizarea trebuie să devină efectivă, să poată fi evaluată prin realizări și prin indicatori credibili și măsurabili specifici acelor servicii care fac din administrația publică locală un administrator mai bun decât



Sergiu Palihovici,
secretar general
al Guvernului

guvernul: învățământul preuniversitar, asistența socială, alimentarea cu apă, infrastructura rutieră etc.

Acțiunile și activitățile strategiei sunt în plină implementare, chiar dacă perioada planificată de 4 ani este la final, ceea ce susține faptul că procesul este într-o tranziție de la inițierea descentralizării la consolidarea acesteia¹.

Scopul Conferinței internaționale de astăzi este de a face o analiză de bilanț pe implementarea SND și nu numai. Îmi doresc foarte mult ca această Conferință să stabilească termenii de referință clari și pașii concret asumați în reforma administrației publice din RM. Din acest considerent, nu mă voi referi la stadiul de implementare a reformelor și evaluarea rezultatelor, oferind această posibilitate participanților Conferinței pe parcursul a două zile de lucru. Voi pune în evidență, mai degrabă, problemele, riscurile și provocările în procesul de RAP.

Procesul de continuare și consolidare a descentralizării serviciilor publice este în acest moment încetinit din cauza unor factori interni și externi care necesită o rezolvare în termen cât mai scurt pentru a implementa susținut activitățile strategiei și atingerea rezultatelor prognozate, respectiv:

- 1) consolidarea mediului politic și a stabilității guvernării din Republica Moldova,
- 2) reorganizarea administrativ-teritorială,
- 3) stabilirea unor responsabilități și răspunderi clare privind procesul de descentralizare,
- 4) susținerea financiară sustenabilă a serviciilor publice descentralizate,
- 5) consolidarea instituțională și a capacității administrative ale APL/APC.

Din punct de vedere instituțional, strategia are nevoie de o susținere continuă și reprezentare la nivel de Guvern/Parlament în cadrul cel mai

înalt, astfel Comisia paritară trebuie (re)activată, iar Consiliul național pentru RAP, condus de către Prim-ministru, creat prin HG nr.716 din 12.10.2015, să-și asume rolul de stabilire, coordonare, implementare și monitorizare a obiectivelor strategice de RAP. Grupurile de lucru sectoriale actuale sunt nelucrative și structurarea lor pe specificul ministerelor urmează a fi revăzută și reconceptualizată, deschiderea pentru consultări cu actorii interesați în domeniu poate determina o mai mare eficiență în implementare, analizare și luare de decizii.

Consolidarea instituțională a strategiei poate beneficia de concursul/sprijinul societății civile și al asociațiilor profesionale, care trebuie informate regulat asupra procesului de implementare și consultate anual de fiecare dată când are loc revizuirea activităților.

Asigurarea mijloacelor financiare pentru implementarea activităților este esențială în responsabilizarea privind rezultatele implementării acțiunilor strategiei, iar în acest caz, introducerea, în planurile (programele) de dezvoltare strategică (PDS), a componentelor de descentralizare sectorială corespunzătoare unui minister poate asigura sustenabilitatea planurilor de acțiuni și o atenție mai mare în acordarea de resurse bugetare pentru implementare acestora. Ministerele sunt entități eligibile pentru accesarea de finanțări externe și, în acest caz, atribuirea de responsabilități prin PDS, va susține și un interes crescut pentru solicitarea de resurse partenerilor implicați în implementarea strategiei.

Din punct de vedere legislativ, actuala strategie, aprobată prin lege, are cea mai adecvată poziție instituționalizată, pentru a fi continuată, în categoria documentelor emise de Parlamentul Republicii Moldova. În acest context, este necesar un proces de amendare al legii actuale pentru confirmarea extinderii perioadei de implementare. Este recomandabil ca o strategie de nivel național să aibă un orizont de timp suficient pentru implementarea și atingerea tu-

¹ Stadiul implementării este prezentat în detaliu pentru fiecare obiectiv în anexa 3.

turor obiectivelor specifice propuse, respectiv de a stabili un minim de 6-8 ani de considerare a strategiei ca fiind activă.

Cuprinderea descentralizării și a reformei administrative, ca prioritate distinct marcată în programul de guvernare, permite susținerea pe viitor a proceselor și a activităților ce țin de aceste obiective prin directa raportare la programul cel mai sus poziționat în ierarhia documentelor publice de dezvoltare strategică a țării.

Evitarea inflației de strategii (în general), ce decurg din actuala SND și care creează confuzie cu privire la ierarhia acestor documente, este posibilă prin operaționalizarea strategiilor sectoriale, respectiv stabilirea unor planuri multi-aniuale de activitate (operaționale) pe 1+3 ani, corespunzător Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) și care constituie o componentă de sine stătătoare în Programele de Dezvoltare Strategică ale ministerelor la nivel de obiectiv. Astfel, procesul de implementare este susținut cu mai mult angajament și capătă o responsabilitate mai mare la nivelul ministerelor.

O caracteristică importantă a descentralizării este aceea că face parte din reforma administrației în ansamblu și reprezintă un obiectiv transversal în cadrul tuturor sectoarelor administrației publice.

În acest sens, utilitatea realizării descentralizării trebuie considerată numai ca parte a reformei administrației publice și includerea ca obiectiv strategic în cadrul strategiei-cadru de reformă a administrației publice. Acest lucru prevede o reorganizare a ierahiilor în planificarea strategică prin care va fi asigurată o coerență a procesului de reformă în ansamblu.

Strategia-cadru de Reformă a Administrației Publice (ScRAP) va pune accentul pe reorganizarea administrativă a Executivului de la nivelul central, în special pe procesul de elaborare a politicilor publice, ceea ce va eficientiza activitățile la nivel central, în același timp luând

în considerație necesitățile autorităților locale (de nivelul 1 și 2). Legal, APL sunt autonome, dar extrem de fragmentate și fără de resurse și capacitate necesară pentru a acorda servicii de calitate la nivel local. Pentru a implementa cu succes numeroasele prevederi ale unui sistem administrativ modernizat, se impun intervenții prompte nu numai la nivel central, dar și acțiuni concrete la nivelul administrației publice locale. Capacitatea administrativă a APL este serios afectată de lipsa unor mijloace și resurse umane, logistice, patrimoniale și financiare consistente pentru a susține cu succes serviciile publice locale tot mai solicitate de către cetățeni. Resursele financiare insuficiente și dimensiunea redusă a localităților afectează negativ capacitatea administrativă a APL de a-și îndeplini rolul în furnizarea de servicii. Acestea se confruntă cu capacități reduse de management (dificultăți mai mari în recrutarea de personal calificat) și costuri mai mari pe cap de locuitor (dezavantaje economice de scară: 250 lei/locuitor în municipalitățile mai mici vs 50 de lei/locuitor în municipalitățile mai mari)².

Problema unităților administrativ-teritoriale, ce includ mai puțin de 1500 de locuitori, reprezentând 28% din unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova, trebuie să fie soluționată, într-o primă etapă, pe cale normativă. Art. 17 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prevede un minim de 1500 de locuitori pentru o unitate administrativ-teritorială. Cu toate acestea, din 898 de unități administrativ-teritoriale în Republica Moldova, 237 (sau 28%) sunt sub acest prag de 1500 de locuitori, iar 86% dintre ei au mai puțin de 5000 de locuitori. Această structură extinsă cu UAT care nu este viabilă economic și nu are capacitatea de finanțare a

² Printr-o analiză comparativă Republica Moldova vs România, se observă că numărul așezilor locali raportați la populație este: 1 așez local la 250 locuitori în Republica Moldova vs 1 așez local la 500 locuitori în România, în situația unui raport de populație de 3,5 mil. la 22 mil. (1:7) și de număr de APL de 898 în Moldova la 3250 în România (1:4).

serviciilor, este considerată mai mult consumatoare de resurse, decât generatoare de servicii pentru populație.

În acest sens, o politică de reaşezare/reorganizare administrativ-teritorială este o soluție la situația din aceste unități administrativ-teritoriale, iar alternativele viabile pentru o astfel de reformă pot fi aprofundate și abordate în perspectiva anului 2018. Există câteva modele de reformă administrativ-teritorială, la care nu mă voi opri acum, menționând doar necesitatea stringentă de implementare a acestei reforme. Până atunci, respectarea prevederilor legale în vigoare poate fi pusă în aplicare pentru a asigura o trecere graduală.

Din această perspectivă, Guvernul va elabora ScRAP, care, în urma analizei progresului cu privire la implementarea acțiunilor necesare descentralizării, va presupune și preluarea obiectivelor descentralizării pentru viitorul ciclu de programare și implementare 2016-2020.

În cadrul procesului de reorganizare al Guvernului Republicii Moldova, se impune crearea unei instituții publice autonome, parte a guvernului, dedicată administrației publice cu toate dimensiunile acesteia.

În această situație, proprietarul, promotorul și responsabilul pentru reușitele/problemele ScRAP trebuie să fie un ministru al administrației publice și al dezvoltării regionale, condus de un ministru care să aibă și poziție de vicepremier și să înglobeze în atribuțiile sale toată problematica administrației publice de nivel central și local, dar și dezvoltarea regională, ca parte a procesului de transfer de mijloace către APL, pentru a îndeplini misiunea lor de proximitate a serviciilor pentru cetățenii UAT.

Atribuțiile ministerului ar putea fi concentrate pe: administrație publică centrală și locală, descentralizare, reformă și reorganizare administrativ-teritorială, fiscalitate și finanțe publice

regionale și locale, dialogul cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, dezvoltarea serviciilor publice comunitare, ajutorul de stat acordat de autoritățile administrației publice locale, parcuri industriale, gestiunea funcției publice, programarea, coordonarea, monitorizarea și controlul utilizării asistenței financiare nerambursabile acordate Republicii Moldova de către Uniunea Europeană și donatorii internaționali, pentru programele din domeniile sale de activitate, precum și pe: dezvoltarea regională, coeziunea și dezvoltarea teritorială, cooperarea transfrontalieră, transnațională și inter-regională, disciplina în construcții, amenajarea teritoriului, urbanism și arhitectură, locuire, clădiri de locuit, reabilitarea termică a clădirilor, gestiunea și dezvoltarea imobiliar-edilitară, lucrări publice, construcții, cadastru și publicitate imobiliară.

Astăzi, Republica Moldova nu trece prin cele mai ușoare perioade politice și administrative, însă acesta nu este un motiv ca să lăsăm mâinile în jos și să batem pasul pe loc. Experiența acestor ani a demonstrat că putem face lucruri bune și eficiente doar atunci când muncim umăr la umăr, într-o singură direcție și cu o viziune comună.

Eu vreau să vă mulțumesc pentru eforturile pe care le-ați făcut în munca voastră de zi cu zi, știu că uneori e foarte greu, dar mai știu că noi avem oportunitatea să construim o țară mai modernă, mai europeană, cu o Administrație Publică Locală și Centrală eficientă și cât mai aproape de cetățeni.

În același timp, vreau să le mulțumesc partenerilor noștri de dezvoltare care ne-au ajutat pe tot parcursul, deloc ușor, cu cele mai bune practici și cu expertiza lor profesionistă.

Conferința dată nu este una de bilanț, ci e doar un nou început. Așadar, vă îndemn să pășim cu dreptul în viitorul pe care îl vom construi împreună.

SĂ TRANSFORMĂM ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, INDIFERENT DE APARTENENȚA POLITICĂ

Conferința internațională „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova” este un bun prilej de discuție a eficienței direcțiilor strategice și a rezultatelor obținute, dar și a pașilor de întreprins în implementarea Strategiei Naționale de Decentralizare. În acest context, țin să menționez că administrația publică locală are nevoie de: un cadru instituțional eficient pentru a răspunde nevoilor sociale și economice ale populației, management și practici moderne pentru a satisface nevoile comunităților locale.

Decentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale constituie una din prioritățile noastre.

Principalul scop al descentralizării este oferirea unor servicii publice mai bune, la un preț redus, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează aceste servicii.

Anumite servicii publice au fost îmbunătățite deja, cu susținerea donatorilor și partenerilor noștri. Învățământul preuniversitar, asistența socială, alimentarea cu apă sunt doar câteva dintre serviciile pentru care anume

autoritățile publice locale pot lua cele mai potrivite decizii cu privire la alocarea resurselor.

Un exercițiu fundamental al descentralizării este creșterea capacității administrative a ambelor nivele ale APL.

Obiectivul nostru este să transformăm administrația publică, în vederea creșterii eficienței și performanței ei, indiferent de apartenența politică. Cetățeanul trebuie să fie beneficiarul privilegiat al acțiunilor noastre și al normei legale.

Stimați colegi, am ales, împreună cu dvs., o cale nouă pentru Republica Moldova, o cale lungă și deloc ușoară. Totuși trebuie să continuăm calea aleasă, deși uneori cu greșeli, alteori cu întâzieri. Dar dacă nu noi, atunci cine?

Vă felicit pentru această conferință și pentru succesele înregistrate în prima etapă a descentralizării. Vă dorim succese în anul care vine și așteptăm mari schimbări, pentru care avem nevoie, în primul rând, de voință politică.



*Elena Bodnarenco,
deputat, Parlamentul
Republicii Moldova*

OAMENII NU SUNT CIFRE, SATELE NU SUNT SUME



Emil Drăghici,
*președintele Asociației
comunelor din România*

Nu o singură dată, am spus în România că descentralizarea a fost tot mai des centralizată. Dar oamenii nu sunt cifre, satele nu sunt sume. Dimensiunea unui sat este dincolo de numărul locuitorilor săi, dimensiunea unui sat înseamnă istorie. V-ați pus vreodată întrebarea ce înseamnă un sat? Orice sat, oriunde în lume, a existat înaintea unui stat. De aceea, satul nu trebuie să fie privit ca o povară pentru stat, ci ca o fundație a statului, pentru că orice sat a fost înainte de a fi statul.

Nu cred că e normal ca cineva care vine dintr-un sat și ajunge în vârful statului să nu mai poată să vadă cu aceeași ochi, de jos, oamenii de unde a plecat. De aceea, să știți că există soluții pentru diminuarea costurilor și pentru creșterea capacităților administrative.

În România, avem, din 2010, acordul de cooperare la nivelul structurii asociative prin care

exercităm atribuțiile și iată că ne putem găsi forme prin care să creștem capacitatea administrativă și experiența oamenilor din administrația publică locală. Asta nu înseamnă o prestare de servicii în viziunea economică, dar înseamnă o exercitare de atribuții de către niște persoane pentru mai multe sate, comune și orașe.

Nu neapărat reforma administrației publice locale – și când se zice reformă se gândește imediat la desființare – reprezintă o rezolvare a problemelor. Se spunea aici că am dori să vedem niște modele. Veniți în România să vedeți că majoritatea comunelor care s-au reînființat pe considerente istorice au avut după reînființare un grad de dezvoltare foarte bun, avem modele care ne arată că putem trăi într-o comuniune de interese, și autoritățile publice locale, și administrațiile publice centrale.

SĂ TRECEM DE LA VORBE, LA FAPTE

Vă salut din numele Congresului Autorităților Locale din Moldova! Evenimentul de astăzi are loc în momentul când expiră termenul de implementare a Strategiei Naționale de Decentralizare și a planului său de acțiuni, adoptate în anul 2012. De asemenea, se încheie o perioadă de circa 6 ani, în care s-au schimbat 5 guverne și toate au menționat constant că decentralizarea puterii este una din prioritățile lor.

Cu toate acestea, descentralizarea și autonomia locală nu au devenit cu adevărat o prioritate, înțeleasă și asumată în modul corespunzător de către clasa guvernamentală din Republica Moldova. În acest sens, o dovadă clară și incontestabilă o reprezintă restanțele mari, practic la toate direcțiile, în implementarea Strategiei Decentralizării, precum și târăgănarea adoptării majorității proiectelor de legi care urmau să pună bazele procesului de descentralizare.

Timp de 10 ani de la adoptarea Legii descentralizării administrative și de 3 ani de la adoptarea Legii cu privire la Strategia Națională de Decentralizare, nu s-a cerut și nu au fost prezentate în Parlament rapoarte privind modul în care se implementează aceste documente cu putere de LEGE! În pofida faptului că LEGEA prevedea expres o astfel de obligație pentru Guvern și Parlament.

Experiența ultimilor 25 de ani demonstrează că sistemul actual de administrație publică este depășit și incapabil să facă față rigorilor timpului. Fără un sistem de administrație publică reformat, modern și descentralizat, fără demolarea verticalei puterii moștenite din trecutul totalitar, fără o autonomie și democrație locală reală și conformă standardelor europene, nu poate fi asigurat niciun progres real și durabil în niciun alt domeniu de importanță vitală pentru Republica Moldova, inclusiv în cele ce vizează consolidarea instituțiilor democratice, lupta cu corupția, justiția, mediul de afaceri și dezvoltarea economică, protecția drepturilor omului etc.

Atunci când tot procesul decizional și resursele într-un stat sunt concentrate doar în mâinile unor grupuri înguste de oameni/instituții, atunci când cea mai mare parte a populației nu participă efectiv la: luarea deciziilor în stat, democrație, statul de drept, dezvoltarea economică, protecția eficientă a drepturilor omului, reforma justiției vor rămâne doar la nivel de bune intenții.

Un aspect important din cadrul reformei descentralizării îl reprezintă discuțiile privind necesitatea, oportunitatea și direcțiile de mișcare în domeniul optimizării structurii administrativ-teritoriale. Aceasta



*Tatiana Badan,
primar de Selemet,
raionul Ciemișlia,
președinte CALM*

este o temă destul de sensibilă care va constitui subiectul dezbaterilor conferinței noastre. Cu regret, constatăm că în acest domeniu există prea multe abordări superficiale și teoretice, conform cărora este suficient să se facă o reformă administrativ-teritorială, de regulă, preluată de undeva, și îndată vom avea economie la scară și capacitate administrativă, financiară/economică și umană etc. Mai mult decât atât, reprezentanții acestui curent insistă pe o idee năstrușnică și extrem de periculoasă, conform căreia fără o reformă administrativ-teritorială nu putem avansa în domeniul descentralizării. E profund greșit și extrem de periculos, deoarece, pe de o parte, căutarea unor forme de organizare administrativ-teritoriale optime și corespunzătoare necesităților unei țări concrete este destul de complexă și necesită o discuție largă și profundă, cu luarea în considerație a unui șir de factori suplimentari: istorici, naționali, sociali, culturali, compatibilitate etc. Pe de altă parte, pericolul unor astfel de abordări, în care o reformă de acest gen este privită drept prioritară, constă în faptul că poate servi ca temei pentru BLOCAREA totală a procesului de descentralizare pe mulți ani înainte. Fiind un subiect extrem de controversat și politizat asupra căruia nu există un consens în cadrul clasei politice actuale, subiectul reformei teritorial-administrative va genera discuții interminabile și de lungă durată. În consecință, tot procesul de descentralizare și acțiunile concrete din toate domeniile vor rămâne suspendate pe un termen nedeterminat. În acest sens, să ne amintim care a fost efectul principal pe termen mediu și lung a reformei administrativ-teritoriale din 1998. În pofida mai multor aspecte pozitive pe care le-a avut această reformă, totuși, datorită modului de implementare și lipsei unui consens larg, impactul de lungă durată asupra procesului de descentralizare a fost dezastruos: instaurarea și accentuarea verticalei puterii și a unui sistem administrativ excesiv de centralizat, care nici până în prezent nu poate fi demolat.

De aceea, la acest capitol, poziția noastră este că nu trebuie neapărat de legat procesul de descentralizare cu reforma administrativ-teritorială. Primordial pentru Republica Moldova este descentralizarea administrativă, financiară, economică, socială etc. Avem nevoie de acțiuni concrete, anume în această direcție, care vor fi menționate mai jos, iar implementarea și necesitatea continuării reformei finanțelor locale este un exemplu bun de abordare în acest caz. Totodată, reforma administrativ-teritorială poate interveni doar la anumite etape ale procesului de descentralizare, atunci când vor fi realizate acțiunile concrete prevăzute de strategie și alte documente și când se va vedea că alte modalități de optimizare și eficientizare administrativă nu sunt suficiente. Dar, până atunci, trebuie cu toții să ne suflecăm mânele și să trecem de la vorbe, la fapte concrete, inclusiv la implementarea diferitor forme de eficientizare a administrației publice locale. În special, ne referim la acțiuni concrete, cum ar fi: consolidarea bazei fiscale a APL; implementarea pe larg a cooperării inter-comunitare și micro-regionale; dezvoltarea și implementarea conceptului orașelor în calitate de poli de creștere; elaborarea și implementarea conceptului de amalgamare teritorială voluntară; dezvoltarea și implementarea conceptului delegării voluntare a serviciilor/competențelor de la o unitate administrativ-teritorială la alta etc. Suntem siguri, că dacă, în ultimii 6 ani sau, cel puțin, în ultimii 3 ani care au trecut de la adoptarea strategiei, pe toate aceste direcții ar fi fost întreprinse acțiuni concrete, capacitatea administrativă a majorității covârșitoare a comunităților locale din Republica Moldova ar fi cu totul alta, precum și alta ar fi discuția privind necesitatea reformei administrativ-teritoriale.

Plus la toate, nici experiența internațională nu este de mare ajutor aici. În prezent există diverse modele care funcționează bine într-un anumit context. Iar toți partenerii noștri din:

Letonia, Polonia, Slovacia, Georgia etc. primul lucru care ne învață este că succesul reformelor din țările lor nu este atât de cert și că nu există modele ideale care pot fi preluate în mod mecanic. Deci, să nu repetăm greșelile lor.

Dacă dorim cu adevărat să avansăm pe calea descentralizării, trebuie să avem o abordare prudentă și responsabilă la acest subiect, bazate pe analiza greșelilor anterioare și pe o discuție largă în societate, în cadrul clasei politice, în vederea stabilirii unui consens privind necesitatea reformei și modelul de reformă administrativ-teritorială.

Un rol mult mai important în procesul de descentralizare urmează să-l aibă Parlamentul Republicii Moldova. În afară de funcția sa de legiferare, trebuie să pună în aplicare și o altă funcție importantă – controlul și monitorizarea modului de implementare a actelor legislative adoptate. Suntem siguri că dacă deputații ar fi folosit interpelările, demersurile și alt instrumentar pus la dispoziția lor de lege în calitate de aleși ai poporului sau dacă pe parcursul acestor ani ar fi fost organizate ședințe plenare ale parlamentului pe tema implementării Legii și Strategiei Descentralizării, situația ar fi cu totul alta. Sperăm că în perioada următoare, acest instrumentar va fi utilizat pe larg de către legistatori. De asemenea, un rol deosebit de important în impulsivarea procesului de descentralizare din Republica Moldova îl au partenerii de dezvoltare ai țării noastre: SUA, UE, Germania, România, Polonia, Cehia, Slovacia, Danemarca, Norvegia etc., țări cu tradiții bogate în domeniul descentralizării. Dacă descentralizarea, democrația locală și reforma administrației publice vor lipsi din discursul partenerilor de dezvoltare, atunci acestea vor fi considerate neimportante și de către clasa guvernamentală din Moldova. În consecință, reformele în domeniul dat vor bate pasul pe loc.

Pentru a debloca procesul de descentralizare și a asigura efectele așteptate de către toate comunitățile locale din Republica Moldova,

în perioada imediat următoare, se impune o focusare în mod prioritar pe acțiuni foarte concrete și cu efecte foarte practice. În special, sunt necesare următoarele direcții de acțiune:

- 1) Adoptarea în varianta finală și în regim de urgență a unui șir de proiecte de legi importante care vizează accesul APL la Curtea Constituțională, dreptul APL de a schimba destinația terenurilor agricole, acordarea statutului de agent constatator primarului și posibilitatea APL de a aplica amenzi, inclusiv în domeniul salubrității, ordinii publice, construcțiilor ilicite, parcurii ilegale etc.
- 2) Implementarea etapei a doua a reformei finanțelor publice locale (consolidarea bazei fiscale). Aceasta presupune transferul către autoritățile locale a unor noi surse de venituri și, respectiv, creșterea capacității fiscale. Această etapă este extrem de importantă, deoarece vizează consolidarea bazei fiscale a APL, prin creșterea numărului de surse de venit la bugetul local. În acest domeniu există mai multe inițiative și proiecte de legi care urmează a fi realizate în regim de urgență și care vizează: înregistrarea și evaluarea bunurilor imobiliare; introducerea sistemului de achitare a impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de domiciliu; transformarea impozitului pe drumuri în unul local, colectat la bugetul local; compensarea din bugetul de stat a scutirilor la taxele și impozitele locale acordate prin diverse acte legislative, fără voința APL etc.
- 3) Reforma administrației publice centrale și locale, consolidarea autonomiei locale, descentralizarea și dezvoltarea regională trebuie să fie asumate ca priorități de către viitoarea coaliție guvernamentală.
- 4) Crearea unui cadru instituțional și funcțional pe măsura importanței strategice și a complexității procesului de descentralizare

și de reformă a administrației publice. Acest obiectiv este unul de esență și rezultă din experiența negativă din ultimii ani, incapacitatea și restanțele acumulate la capitolul implementării reformei. În lipsa unei structuri la nivelul Guvernului, care să fie înzestrată cu suficientă autoritate, instrumente și resurse pentru a face față provocărilor și a promova descentralizarea și reformele necesare în raport cu alte autorități publice centrale, orice efort în domeniul respectiv va fi blocat sau tergiversat.

- 5) Revizuirea sistemului actual de repartizare a fondurilor publice destinate finanțării proiectelor investiționale prin stabilirea unor reguli clare, creșterea transparenței și implicarea în organele de supraveghere a tuturor fondurilor respective ale reprezentanților APL și societății civile, pe criterii de paritate. Sistemul actual de repartizare a fondurilor publice naționale pentru investiții este ne-transparent, incorect, nejust și extrem de politizat. Acest sistem stă la baza fenomenului corupției politice, larg răspândite în Republica Moldova, fapt bine cunoscut de către toți actorii interni și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova.
- 6) Revizuirea sistemului actual de acordare a finanțărilor externe Republicii Moldova prin diminuarea suportului bugetar și programelor gestionate exclusiv de autoritățile centrale, în favoarea unor programe speciale cu acces direct pentru autoritățile locale. Majoritatea finanțărilor externe venite în Republica Moldova, în prezent, sunt gestionate, în exclusivitate, de către autoritățile publice centrale sau agenții subordonate guvernului. Iar datorită gradului de politizare extrem de mare care există la nivel

central, o astfel de situație ridică mari întrebări în privința transparenței, obiectivității și eficienței gestionării resurselor respective. De aceea, solicităm partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova să revizuiască această abordare și să identifice un astfel de mecanism ca finanțările să ajungă la destinație în condiții mult mai clare, transparente și cu implicarea tuturor părților interesate.

- 7) Instituirea și dezvoltarea unui mecanism instituționalizat și efectiv de dialog dintre Guvern, autoritățile centrale, Parlament și CALM, în calitate de reprezentant al APL. Ca rezultat, CALM (autoritățile locale) să fie implicate efectiv și de la etapele inițiale (de conceptualizare) ale procesului de elaborare al politicilor care le vizează. De asemenea, un astfel de mecanism trebuie să se asigure că niciun act care vizează APL să nu poată fi adoptat fără consultarea sau avizul prealabil al CALM.

În concluzie, putem spune că nu există niciun motiv pentru a târăgăna implementarea reformelor în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. Toate direcțiile, obiectivele și acțiunile care urmează a fi întreprinse sunt prevăzute expres în Strategia Națională de Decentralizare și planul său de acțiuni, capitolele respective din Acordul de asociere la UE, Agenda de asociere și Planul de acțiuni privind implementarea Acordului de asociere, precum și în ultimele Recomandări ale Adunării Parlamentare și Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei din 2012 și 2013. Este nevoie doar de voință politică și de mai multă insistență din partea noastră!

EXISTĂ POSIBILITĂȚI DE AVANSARE A REFORMEI

Felicităm secretarul general, Cancelaria de Stat și Guvernul pentru organizarea acestei conferințe.

După o activitate asiduă de aproape cinci ani, putem face bilanțul realizărilor noastre și al problemelor cu care ne-am confruntat în elaborarea Strategiei Naționale de Decentralizare. Putem privi înainte și vedea spre ce trebuie să ne îndreptăm atenția.

Cu suportul generos al Guvernelor Danemarcei și al Suediei, PNUD și UN Women au oferit asistență Cancelariei de Stat pentru elaborarea conceptului și pentru pregătirea și implementarea reformei. Mulțumim cordial tuturor partenerilor pentru sprijinul esențial acordat acestei reforme.

Decentralizarea financiară este cheia împuternicirii autorităților publice locale și îmbunătățirii serviciilor publice. În acest context, Parlamentul a aprobat legi importante, iar Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor și-au asumat un rol reformativ.

Reforma teritorial-administrativă se află în centrul acțiunilor de descentralizare. La prima vedere, aceasta pare dificilă și costisitoare, însă se va dovedi a fi benefică pe termen lung. Administrațiile locale, în special cele din zonele rurale, sunt mici, au perso-

nal insuficient și nu pot furniza serviciile necesare populației. Menținerea acestor APL-uri necesită costuri de cinci ori mai mari decât în orașe. Aceasta plasează persoanele vulnerabile și sărace într-o situație dezavantajoasă, căci 80% din aceștia se află în localități de dimensiuni mici. Este necesar să creștem dimensiunile localităților, să creștem direcții specializate pentru furnizarea serviciilor, să realizăm economii de scară și să reducem costurile administrative, cât mai curând posibil. Multe țări europene au făcut acest pas: Danemarca, țările baltice, Macedonia și mai recent Albania.

Reformele trebuie să aplice principii fundamentale – al participării, transparenței, responsabilității și non-discriminării. Cu asistența noastră, a fost identificat profilul persoanelor vulnerabile, a fost făcută o primă încercare de cuantificare a vulnerabilității, în special a femeilor. Aceasta creează un fundament pentru aplicarea ulterioară a principiilor drepturilor omului, care va fi benefică pentru cei dezavantajați.

Potrivit prevederilor Strategiei Naționale de Decentralizare, PNUD a întreprins, prin intermediul PCDLI, numeroase activități de consolidare a capacității autorităților locale. Am inițiat crearea unor modele



*Narine Sahakyan,
reprezentant adjunct
PNUD Moldova*

de administrații locale, prin care să realizăm o schimbare.

La ultimele trei scrutine ale alegerilor generale locale, PNUD a fost principalul partener al Guvernului întru ghidarea noilor primari aleși. După alegerile locale generale din anul 2015, am realizat un program de instruire național pentru peste 80% din primarii aleși.

Cu sprijinul PCDLI, a fost creat și pilotat un model de cooperare intercomunitară, în vederea prestării comune a serviciilor de utilități publice. Au fost implementate zece proiecte de cooperare intercomunitară, în peste 40 de localități, cu peste 100.000 de locuitori. Astfel, peste 40.000 de locuitori ai zonelor rurale au obținut până acum acces la servicii de gestiune a deșeurilor, iar peste 10.000 beneficiază de servicii de iluminat public stradal. Au fost create servicii de mentenanță a infrastructurii rutiere și de curățare în timpul iernii, cu peste 50.000 de beneficiari. Toate proiectele intercomunitare lansate își desfășoară activitatea și nu necesită subvenții din partea administrației locale.

În colaborarea cu administrațiile locale din zonele rurale, ne dorim să pilotăm mai multe modele și să introducem instrumente electronice

de guvernare, dintre care sistemele de gestiune a documentelor, utilizarea mesajelor SMS pentru transmiterea informațiilor publice, monitorizarea GPS a mijloacelor publice.

Am susținut constant activitățile Congresului Autorităților Locale din Moldova: crearea și consolidarea Rețelei femeilor-primari, organizarea diferitor evenimente regionale și naționale, pentru a mijloci colaborarea dintre autoritățile publice locale și creșterea capacității lor.

Agențiile ONU din Moldova și în special PNUD și UN Women își propun să susțină Cancelaria de Stat, ministerele implicate în reformă și, cel mai important, autoritățile publice locale, pentru că reforma aduce cele mai multe oportunități anume pentru acestea, punând și diferite probleme în fața lor. Există posibilități de avansare a reformei și împuternicire a autorităților locale și a comunităților. Cu sprijinul și angajamentul Guvernului, acestea pot fi valorificate. Sub conducerea Guvernului putem îmbunătăți structura administrativ-teritorială și serviciile principale, educația, serviciile sociale și comunale, pentru beneficiul populației Republicii Moldova.

DESCENTRALIZAREA ESTE STRÂNS LEGATĂ DE REFORMA TERITORIAL-ADMINISTRATIVĂ

Stimate secretar general al Guvernului, stimați membri ai Parlamentului, colegi,

Ținem această Conferință într-o perioadă dificilă pentru Moldova, o perioadă de criză, dar și de reforme. Descentralizarea a fost anunțată, printre alte reforme, drept una dintre prioritățile politice naționale. Suntem aici pentru a discuta rezultatele implementării Strategiei Naționale de Descentralizare din ultimii 3 ani, pașii care trebuie întreprinși și perspectivele existente, deosebit de importante pentru administrația publică. În opinia mea, descentralizarea este strâns legată de reforma teritorial-administrativă, care a fost foarte discutată de către autorități, care își propun să evite fragmentarea administrativă excesivă și să împuternicească APL în vederea prestării unor servicii mai bune.

După cum puteți vedea, această conferință, organizată de Guvern, Cancelaria de Stat – în parteneriat cu Congresul Autorităților Locale din Moldova, este susținută de agențiile ONU, de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) și alți parteneri. Consiliul Europei sprijină, de asemenea, acest eveniment, ca

parte a activităților noastre de implementare a reformelor în țările Parteneriatului Estic, cu suportul Uniunii Europene.

O administrație publică descentralizată și autonomă are numeroase și foarte interesante avantaje: aceasta apropie procesele decizionale de cetățeni, sporește democrația, responsabilitatea și controlul democratic; permite participarea publică, adoptarea deciziilor devine flexibilă; serviciile se pot adapta potrivit situației, necesităților și așteptărilor comunităților; standardele și principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale se aplică mai bine în administrația publică locală.

Criza economică și financiară a revelat probleme structurale în ambele nivele ale administrației publice. Consiliul Europei este prima instituție care a studiat impactul crizei asupra autorităților publice locale din Europa. Începând cu sfârșitul anilor '90, cheltuielile publice ale administrației locale au urmat tendințele create de administrația centrală, în majoritatea țărilor europene, ceea ce înseamnă că au crescut mai rapid decât nivelul PIB, chiar și după ce au fost verificate noile servicii oferite. În mod evident, aceasta nu era o tendință benefică.



*Jose Luis Herrero,
șef Oficiul Consiliului Europei
în Chișinău*

Administrația centrală își dorește acum să implementeze reforme care să reducă deficitele și datoria publică și să crească autonomia locală, inclusiv cea financiară. Amendamentele la Legea finanțelor publice locale, în vigoare de la 1 ianuarie 2015, sunt revelatoare pentru reforma din acest domeniu.

Consiliul Europei sprijină, de asemenea, cooperarea intercomunitară și aplicarea unor instrumente de referință în domeniul finanțelor

locale, în 6 țări ale Parteneriatului Estic, printre care și Moldova.

În acest context, avem plăcerea de a vă anunța că la 15 decembrie 2015 am lansat, alături de CALM, pilotarea acestor instrumente pentru domeniul finanțelor locale, în 11 administrații din Moldova. În cadrul acestui proiect pilot, instrumentele vor fi adaptate la necesitățile curente și vor servi ulterior la descentralizarea financiară și îmbunătățirea gestiunii finanțelor locale.



2.1. DESCENTRALIZAREA: CADRUL INSTITUȚIONAL-JURIDIC ȘI POLITICILE SECTORIALE

ARGUMENTUL ȘTIINȚIFIC TREBUIE SĂ PREVALEZE ASUPRA INTERESULUI POLITIC

Descentralizarea este un subiect care suscită interesul nu doar celor care activează în cadrul administrației publice. Aceasta a atras în discuții, în ultima perioadă, tot mai mulți reprezentanți ai partidelor politice, societății civile, dar și o mare parte a cadrelor științifico-didactice.

Cercetătorii științifici în domeniul administrației publice au participat de la bun început la dezbaterile privind formularea conceptului de descentralizare care, inițial, era înțeles diferit. Aceștia au adus argumente pro și contra descentralizării, au încercat să stabilească parametri reali, până unde poate fi realizat transferul de putere și atribuții de la autoritățile centrale la cele locale.

Majoritatea propunerilor formulate în discuțiile de la conferințe, seminare științifice și mese rotunde au fost acceptate și s-au regăsit în mai multe acte normative adoptate de Parlament, de Guvern și alte autorități publice.

Cu părere de rău, nu putem să nu menționăm că au fost și cazuri în care propunerile noastre argumentate științific nu au fost luate în calcul și nu au fost incluse în strategiile și planurile care

urmasu a fi realizate. Aici aș aduce doar un singur exemplu:

În toamna anului 2011, în cadrul unei mese rotunde care a avut loc la Academia de Administrare Publică și la care au participat deputați din Parlamentul Republicii Moldova și reprezentanți ai Guvernului, s-a atras atenția asupra faptului că reușita realizării descentralizării în Republica Moldova depinde, în mare parte, de reformarea sistemului administrativ-teritorial, motiv pentru care s-a și propus înfăptuirea reformei administrativ-teritoriale în termene cât mai restrânse.

Propunerea nu a fost acceptată, motivându-se că încă nu este timpul potrivit, insistându-se asupra desfășurării în continuare a programelor de descentralizare.

Au trecut patru ani de atunci, iar situația actuală este un indicator clar că propunerea noastră a fost una corectă. Din punctul nostru de vedere, mai întâi de toate, este necesară înfăptuirea reformei administrativ-teritoriale, după care realizarea Strategiei Naționale de Descentralizare. Descentralizarea poate reuși doar într-un alt format administrativ-teritorial.



*Andrei Groza,
prim-prorector al Academiei
de Administrare Publică*

Suntem siguri că, fără utilizarea potențialului științifico-didactic, lucrurile în toate domeniile, inclusiv în cel al administrației publice, nu se pot desfășura conform aspirațiilor noastre europene.

Noi conștientizăm rolul politicului în realizarea descentralizării, dar considerăm că argumentul științific trebuie să prevaleze asupra interesului politic, dacă acesta din urmă nu poate fi înlăturat completamente.

În implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare o atenție sporită trebuie acordată pregătirii specializate a resurselor umane, aprofundării cunoștințelor referitor la complexitatea acestui fenomen, la conținutul relațiilor dintre structurile și organismele implicate în proces.

În acest context, aș dori să menționez rolul care îl are și pe care îl poate îndeplini Academia de Administrare Publică, unde își fac studiile mai mult de 900 de masteranzi și unde, anual, aproape 4000 de consilieri, primari, funcționari publici și alte categorii de persoane urmează cursurile de dezvoltare profesională.

Problemele ce țin de Strategia Națională de Descentralizare sunt abordate în cadrul mai multor discipline, la toate specializările din cadrul Academiei, dar mai ales la specializările *Teoria și practica administrației publice și Administrare publică*. Aici, aș nominaliza doar câteva: *Politici publice, Gestiunea serviciilor publice, Strategii de dezvoltare durabilă, Dezvoltarea regională ș. a.*

O bună parte dintre masteranzi, printre care cei mai mulți sunt consilieri locali, primari, angajați ai autorităților publice centrale și locale, lucrează în prezent la tezele de master, având ca teme de cercetare subiecte legate direct de implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare.

Profesorii Academiei au participat și participă în cadrul diverselor comisii, grupuri de lucru care au elaborat strategii, planuri și programe legate inclusiv de descentralizare, au pregătit și au prezentat autorităților de resort avize la un șir de acte normative, au participat activ la determinarea instrumentelor de planificare și realizare a politicilor naționale și locale. O bună parte dintre aceștia au participat la editarea ghidurilor pentru aleșii locali, ultimul fiind redactat în trei limbi – română, rusă și găgăuză, și a fost redistribuit, recent, în toate primăriile.

În toamna trecută, mai mulți profesori au luat parte la cursurile de instruire a peste 600 de primari din toate raioanele republicii, în cadrul cărora au fost abordate mai multe probleme, inclusiv descentralizarea administrativă, financiară și patrimonială.

În prezent, la Academie, cu suportul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată, se muncește la elaborarea unei platforme pentru studii la distanță pentru cei care activează în sectorul public.

Academia de Administrare Publică își propune să ofere și în continuare tot sprijinul necesar în elaborarea și implementarea politicilor, strategiilor și programelor înaintate atât de autoritățile publice centrale, cât și de cele locale.

Descentralizarea nu este unidimensională, ci reprezintă subiecte complexe, care pot fi abordate din numeroase perspective, precum cele ale științelor juridice și administrative, sociologiei și economiei, științelor politice ș. a., iar rezultatul transpunerii în viață a strategiei descentralizării nu poate fi altul decât instituirea unei guvernări competente, eficiente și transparente, responsabile în fața cetățenilor.

DESCENTRALIZAREA: CINCI LECȚII POLONEZE

Primul Guvern al Poloniei a fost format cu 25 de ani în urmă. Am învățat cinci lecții, iar prima este că reformele au fost realizate imediat. Reforma economică a fost realizată la 90 de zile de la formarea Guvernului. Reforma administrației locale a fost implementată după 180 de zile. Acestea au fost făcute cu 25 de ani în urmă! Am înțeles că este extrem de important să realizăm descentralizarea, să oferim putere și resurse financiare. Descentralizarea are impact economic și puteți vedea creșterea semnificativă a PIB-ului pe cap de locuitor, în ultimii 25 de ani, de la 1.600 la 18.000 de dolari.

Astăzi, avem servicii educaționale de cea mai înaltă calitate. Am învățat că reforma de descentralizare este cea mai importantă reformă a țării, iar restul sunt detalii.

A doua lecție este că descentralizarea este foarte simplă, doar trebuie să le permiteți oamenilor să ia decizii cu privire la bugetele locale. Aceasta nu este o problemă de slogane ori ministere. Oamenii din comunitățile locale înțeleg că dacă au o problemă, trebuie să poată să o rezolve imediat, nu în anul următor.

Cea de a treia lecție ne arată că o revoluție este un prim pas spre calea schimbării. Polonia a implementat reforma de descen-

tralizare la numai trei luni de la crearea Guvernului.

A patra lecție este că oamenii au dreptul să ia decizii și să greșească. Ne costă mai puțin să facem greșeli mici în comunitățile mici, decât greșeli enorme la nivelul întregii țări. În Moldova, nu avem gaz, nu avem petrol, deci resursa cea mai importantă sunt oamenii. Așadar, trebuie să purcedem la implementarea reformei. Descentralizarea costă mai puțin decât guvernarea centrală.

Ultima lecție pe care am învățat-o este că succesul este posibil. Reforma este fezabilă, nu este nimic prea complicat. Este vorba de niște decizii care trebuie adoptate. Drepturile oamenilor trebuie să fie veritabile, trebuie să fie exercitată democrația la nivel local, să nu se discute despre aceasta atât de mult, să nu fie doar inițiative legislative, ci să le permiteți oamenilor să decidă în privința resurselor financiare, iar rezultatele vor deveni vizibile. În perioada comunistă am fost deținut politic și odată a venit la mine un criminal de temut și mi-a zis: „Domnule Stanowski, primii zece ani sunt cei mai grei.” Mai în glumă, mai în serios, vă spun că primii zece ani sunt cei mai dificili. Când înfăptuim descentralizarea, întrebarea pe care trebuie să ne-o punem este: Când încep acești zece ani: astăzi, luna viitoare ori niciodată?



*Krzysztof Stanowski,
director executiv
Solidarity Fund Polonia*

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ESTE CARTEA DE VIZITĂ A UNUI STAT



Victoria Cujbă,
doctorand,
șefa Direcției generale
politici de descentralizare
și administrare locală,
Cancelaria de Stat

Republica Moldova se află într-un proces intens de schimbări de ordin politic, economic, social și civic, care a cunoscut o nouă dinamică odată cu declararea angajamentului de integrare europeană drept prioritate de bază a statului nostru.

În această transformare a societății moldovenești nu putem face abstracție de sistemul administrației publice, de necesitatea introducerii unor dimensiuni europene în acest domeniu, în conformitate cu valorile spre care aspirăm. Provocările majore pentru autoritățile administrației publice centrale și locale sunt determinate de necesitatea de a ameliora calitatea serviciilor publice prestate, de a identifica posibilități reale pentru creșterea veniturilor la nivel național și local, de a consolida capacitatea de atragere a investițiilor în dezvoltarea locală.

Derularea coerentă și continuă a politicilor de modernizare a administrației publice ar conduce la creșterea calității și eficienței sectorului public, iar autoritățile administrației publice ar putea răspunde mai bine exigențelor crescânde ale cetățenilor.

Din această perspectivă, administrația publică trebuie să se conformeze noilor transformări, derulate prin prisma politicilor de descentralizare a serviciilor și

competențelor, descentralizare financiară și patrimonială.

Modelul de guvernare a Republicii Moldova și distribuția puterii între autoritățile centrale și locale au impus atenției publice ideile de bună guvernare și a conferit o nouă abordare noțiunilor de autonomie locală, descentralizare, democratizare, implicare publică în procesul decizional.

Politicile pentru crearea unui sistem administrativ modern în Republica Moldova sunt dezvoltate prin prisma practicilor de descentralizare, recunoscute în spațiul european.

Descentralizarea are obiectivul ambițios de a transfera puterea de la nivel central la nivel local, pentru a crea un sistem autentic de autorități locale autonome. Prin extinderea unor noi relații între autoritățile centrale și locale, consiliile raionale, municipale și primăriile și-ar consolida capacitățile și ar deveni mai responsabile pentru anumite competențe preluate. Astfel, inițiativele privind descentralizarea puterii și asigurarea unei autonomii locale autentice la nivel local au menirea de a răspunde la numeroase probleme identificate în domeniul administrației publice.

În calitate de stat-membru al Consiliului European, Republica

Moldova a ratificat 96 de instrumente comunitare. Prin ratificarea fără rezerve sau declarații a Cartei Europene a Autonomiei Locale, ne-am asumat angajamentul de a implementa în cadrul legislației interne principiile agreeate de comunitatea europeană și de a promova un șir de reforme în domeniul administrației publice locale. Recomandările experților și structurilor europene privind aplicarea practicilor de descentralizare constituie valori de referință general acceptate pentru identificarea soluțiilor de modernizare a administrației publice și de consolidare a unei bune guvernări democratice în toate statele europene.

Descentralizarea și reformele de modernizare a administrației publice sunt profund legate de numeroase schimbări structurale, iar contextul politic este factorul primordial pentru accelerarea reformelor respective. Experiența internațională și modelele practice de descentralizare confirmă justetea afirmațiilor privind complexitatea și durata intervențiilor necesare pentru a asigura rezultatele scontate în domeniul respectiv.

Tuturor statelor centrale și est-europene le sunt caracteristice diverse modele și etape de transformare și modernizare a sectorului public. Există mai multe tipuri de reforme privind descentralizarea: în ritm relativ rapid sau cu un start rapid, dar urmat ulterior de decenii de lungi intervenții. Republica Moldova are șansa istorică de a moderniza sistemul administrației publice prin prisma practicilor europene de descentralizare, preluând experiența avansată, formulele eficiente de activitate, cu adaptarea la particularitățile de dezvoltate ale sistemului nostru administrativ.

Guvernul Republicii Moldova abordează politicile de descentralizare de o nouă manieră, mai profesionistă, în spiritul ultimelor programe proeuropene de activitate, prin care se stabilește în mod clar că „Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile

puternic ierarhizate sînt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrînd și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova”.

Drept pilon de bază al programelor proeuropene, descentralizarea și asigurarea autonomiei locale presupune modernizarea activității primăriilor și consiliilor alese, îmbunătățirea calității serviciilor publice prestate la nivel local, responsabilizarea autorităților pentru deciziile luate, extinderea oportunităților de implicare a membrilor comunității în gestionarea treburilor publice, identificarea rezervelor pentru generarea veniturilor proprii la nivel local etc.

Urmare a declarării politicilor de descentralizare drept prioritate națională, a fost elaborată și aprobată Strategia Națională de Descentralizare, considerată ca fiind principalul document de politică publică în domeniul administrației publice locale.

Prevederile Strategiei Naționale de Descentralizare, al cărei termen de realizare ar putea fi extins pentru perioada 2016-2018, sunt conforme cu exigențele și practicile europene, corespund principiilor de bună guvernare și aspirației de integrare a statului nostru în spațiul comunitar, iar obiectivul de a transforma administrația publică centrală și locală într-o administrație eficientă și performantă va permite ca autoritățile publice locale să devină adevărate motoare de dezvoltare în interesul cetățenilor.

Politica de descentralizare care promovează intens acțiuni de consolidare a capacităților

administrative și instituționale ale primăriilor și consiliilor alese determină esențial procesul de modernizare a administrației publice. Transferul de competențe de la nivel central la nivel local impune o reexaminare a potențialului autorităților publice locale de a asigura preluarea și gestionarea mai eficientă a noilor responsabilități, generarea de noi venituri, valorificarea noilor fonduri eligibile pentru autoritățile publice, atragerea noilor investiții, extinderea cooperării cu parteneri sociali, cu societatea civilă, cu instituțiile relevante.

Concomitent, prin prisma politicilor de descentralizare putem vorbi de transformările calitative ale sistemului administrației publice. Noua abordare oferă stimulente pentru ca funcționarii publici să-și modeleze o nouă atitudine, care să le permită să răspundă adecvat responsabilităților profesionale.

Pentru a nu confunda aprobarea legislației necesare cu reforma, este vital ca viziunea oficială privind descentralizarea și modernizarea administrației publice în Republica Moldova să fie transpusă în practică prin intervenții prompte, în special în domeniul descentralizării financiare și patrimoniale, care ar conduce la schimbări calitative de modernizare a administrației publice.

Administrația publică este cartea de vizită a unui stat și ea nu poate fi eficientă, dacă nu se axează pe principiile fundamentale universale ale serviciului public – Legalitate, Profesionalism, Transparență, Imparțialitate, Independență, Responsabilitate, Stabilitate, Loialitate. Doar întrunind aceste criterii, sistemul administrativ va juca acel rol-cheie necesar în realizarea scopurilor agreeate la nivel local, național și global și va răspunde necesităților consolidării manageriale și administrative ale sectorului public.

Pentru a atinge acest deziderat, Guvernul Republicii Moldova a inițiat reforma administrației publice, a cărei finalitate este dezvoltarea componentelor administrative ale

statului, astfel încât acestea să conducă la stabilirea unor mecanisme și condiții prin care în prim-plan să fie puse interesele și drepturile cetățenilor, iar, în consecință, să se îmbunătățească serviciile oferite și calitatea vieții oamenilor.

Scopul Reformei este instituirea unui sistem modern, inovativ și eficient al administrației publice de toate nivelurile, în conformitate cu principiile de bună guvernare din statele Uniunii Europene, răspunzând, totodată, și obiectivului de integrare europeană al țării noastre.

Din această perspectivă, reforma administrației publice necesită a fi abordată într-un format integral, prin corelarea reformei administrației publice centrale cu reforma de descentralizare și asigurare a autonomiei locale. Această abordare derivă din situația curentă și din ceea ce s-a reușit pînă în prezent pe segmentul reforma administrației publice și buna guvernare.

Pentru anul 2016 sînt preconizate acțiuni importante privind elaborarea unei noi strategii integrate de transformare a guvernării, care ar fi bazate pe reforma administrației publice centrale și ar integra o serie de alte reforme ce vizează cadrul instituțional, serviciul public, procesul decizional, managementul finanțelor publice și al serviciilor publice, descentralizarea administrativ-financiară, e-guvernarea, consolidarea societății civile.

Respectiv, pentru a elabora și a implementa cu succes numeroasele prevederi ale unui sistem administrativ modernizat, se impun intervenții prompte nu numai la nivel central, dar și la nivelul administrației publice locale, în cadrul primăriilor și autorităților publice raionale. Inițiativele respective presupun și un efort financiar considerabil, suport logistic și uman suplimentar, necesită multă muncă, dar a căror finalitate este reformarea și modernizarea serviciului public din Republica Moldova și este singura noastră șansă de a edifica un sistem administrativ modern.

Atunci cînd ne referim la un sistem administrativ modernizat, trebuie să conștientizăm că atît fenomenele pozitive, cît și provocările manifestate în societatea modernă configurează trăsăturile specifice sistemelor de administrare publică în fiecare stat luat în parte.

Pentru a dezvolta și a moderniza administrația publică din Republica Moldova, o relevanță deosebită o au practicile europene de elaborare și implementare a politicilor publice în domeniul bunei guvernări. În procesul de integrare a statului nostru în spațiul european, orice experiență avansată de modernizare a administrației publice nu este de neglijat.

Transparența și responsabilitatea, descentralizarea puterii și aplicarea pe larg a tehnologiilor informaționale trebuie să fie elemente caracteristice ale administrației publice în noul secol.

Modul de instituționalizare a administrației publice, aspectele privind delimitarea competențelor, relațiile de colaborare cu partenerii sociali și de dezvoltare, mediul academic și științific, precum și gradul de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor, scot în evidență particularitățile de dezvoltare a sistemului administrației publice centrale și locale.

Natura interacțiunii autorităților centrale cu autoritățile locale caracterizează gradul de descentralizare a puterii și de democratizare a unei societăți moderne.

Actualmente, Republica Moldova este angajată într-un proces extins de reforme a administrației publice, care au drept obiectiv îmbunătățirea serviciilor publice prestate cetățenilor și ajustarea practicilor de lucru aplicate în sectorul public unor standarde moderne agreate în spațiul comunitar.

În contextul angajamentelor Republicii Moldova privind reformarea administrației publice centrale și locale, sunt necesare eforturi consistente atît din partea structurilor guverna-

mentale, cît și a reprezentanților societății civile pentru a face față provocărilor existente pe segmentul respectiv.

Consolidarea unei autentice autonomii locale impune ajustarea cadrului legislativ la normele europene, iar realizarea cu succes a obiectivelor propuse este posibil doar în condițiile avansării procesului de implementare a politicilor de descentralizare.

Reușita reformei de modernizare a administrației publice centrale în Republica Moldova este determinată și de nivelul de implementare a reformei de descentralizare, care prevede ca și finalitate transferul unor competențe de la nivel central la nivel local, delimitarea strictă a responsabilităților și apropierea deciziilor de cetățeni, care sunt beneficiarii direcți ai serviciilor prestate de autoritățile publice.

Descentralizarea și reformele administrației publice sunt considerate la nivel internațional elemente-cheie ale programelor de dezvoltare pe scară largă a unui stat, iar elaborarea și implementarea strategiilor de descentralizare sunt întotdeauna legate de reforme complexe ale sistemului administrației publice centrale și locale.

Strategia Națională de Descentralizare, elaborată de Guvernul Republicii Moldova drept răspuns la problemele și necesitățile existente în domeniul administrației publice locale, a fost primul și unicul document de politică publică ce exprimă viziunea de consens a autorităților publice centrale și ale celor locale, societatea civilă, mediul academic, științific și partenerii de dezvoltare privind dezvoltarea sistemului administrației publice locale pe termen mediu.

Abordarea dezvoltată în documentul respectiv a reflectat tendința guvernării proeuropene de a plasa Omul în centrul atenției reformelor, scopul final al acțiunilor întreprinse fiind responsabilizarea autorităților publice pentru atribuțiile ce le exercită și garantarea drepturi-

lor socioeconomice ale cetățenilor, prin implicarea în luarea deciziilor a unui număr cât mai mare de reprezentanți ai societății.

Acquis-ul comunitar determină concentrarea procesului de accesare la Uniunea Europeană în jurul schimbărilor, care prevăd mecanisme de realizare a unei administrații publice profesionale. Subiectele de discuții referitor la descentralizare în procesul de negocieri cu organismele internaționale pot deveni puncte focale privind administrația publică, dacă nu vor fi implementate niveluri optime de descentralizare.

Eventualele presiuni exercitate de Uniunea Europeană în toate țările care au drept obiectiv integrarea în spațiul comunitar pot fi considerate și niște condiții pentru schimbări de calitate la nivel de guvernare internă, în condițiile asumării unor angajamente suficient de ambițioase și complexe.

Modul în care se abordează la moment reforma de descentralizare în Republica Moldova permite să reconfirmăm că există suficientă voință pentru a realiza cu succes reforma de descentralizare și pentru a încorpora în cadrul existent juridic noi prevederi legislative privind descentralizarea și buna guvernare la nivel local, care vor stimula modernizarea administrației publice, vor contribui la dezvoltarea capacităților de elaborare a politicilor la nivel de autorități centrale, dar și vor consolida pozițiile primărilor și consiliilor alese, vor asigura dezvoltarea unor entități de autoguvernare conform celor mai înalte exigențe europene.

Drept urmare, putem concluziona că procesul de modernizare a administrației publice se poate solda cu succes numai din perspectiva abordării integrate a reformei administrației publice centrale cu reforma de descentralizare și consolidare a capacităților autorităților locale.

Multiplele studii și analize privind situația actuală în Republica Moldova, la capitolul dezvoltării

sistemului administrației publice locale, reiterează necesitatea stringentă de elaborare a unei viziunii strategice complexe asupra consolidării capacităților autorităților executive și deliberative ale administrației publice locale de nivelul I și II.

Acest imperativ se impune și din cauza faptului că în Republica Moldova unitățile administrativ-teritoriale dispun de capacități evident limitate și sunt afectate cronic de finanțările reduse, de insuficiența resurselor materiale și umane specializate, de infrastructura subdezvoltată îndeosebi în mediul rural.

Politicile de descentralizare urmăresc modernizarea sectorului public, consolidarea capacităților administrației publice locale, îmbunătățirea managementului și calității serviciilor publice prestate cetățenilor, inclusiv prin schimbarea paradigmei procesului de luare a deciziilor. De aceea este evidentă necesitatea acordării unei importanțe majore subiectului privind abilitățile autorităților publice locale de a prelua noi atribuții și competențe, anume în contextul politicilor de descentralizare.

Conform legislației în vigoare, autoritățile administrației publice locale pot fi recunoscute ca fiind viabile numai dacă dispun de resurse materiale, instituționale și financiare pentru gestionarea eficientă a competențelor ce le revin și dacă cheltuielile administrative ale acestora nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.

În realitate constatăm, cu regret, foarte mari devieri de la criteriile stabilite. Rezultatele estimărilor efectuate pe parcursul ultimei perioade demonstrează că atât localitățile rurale, cât și majoritatea absolută a raioanelor nu dispun de capacitatea administrativă adecvată misiunii lor de a asigura o bună guvernare și dezvoltarea socioeconomică durabilă a comunităților.

Respectiv, se impune necesitatea identificării unor noi rezerve, unor noi soluții privind ex-

tinderea bazei pentru generarea veniturilor proprii, reexaminarea alocării transferurilor de la nivelul central la nivel local în baza principiilor de echitate și de corespundere a resurselor cu competențele alocate. Este evidentă necesitatea analizei profunde a dezechilibrelor verticale și orizontale ale sistemului actual. Este indiscutabil că putem aspira la o autonomie reală a autorităților publice locale numai în condițiile unei autonomii financiare. De aceea și procesul de descentralizare, fiind unul continuu, progresiv, trebuie să evolueze concomitent cu extinderea capacităților administrative ale unităților administrativ-teritoriale.

Estimarea capacităților autorităților administrației publice locale poate fi efectuată prin prisma mai multor componente precum: evaluarea cadrului general de activitate a primăriilor și consiliilor locale; expertizarea cadrului normativ, organizatoric și funcțional; analiza competențelor, responsabilităților și atribuțiilor administrației publice cu acoperire financiară și fără; calitatea procesului decizional, asigurarea transparenței decizionale și capacitatea managerială; managementul resurselor umane; capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor; managementul financiar etc.

Oportunitatea estimărilor privind capacitatea administrativă este determinată inclusiv de importanța caracterizării aptitudinilor instituțiilor publice de a identifica obiective clare și priorități exacte, care să fie ulterior implementate eficient.

Aspectele tipice ale capacității administrative precum profesionalismul funcționarilor publici la nivelul administrației publice locale, gradul de utilizare a tehnologiilor informaționale avansate în sectorul public, relațiile inter-guvernamentale și stilul de interacțiune dintre guvern, mediul economic și social, rapiditatea cu care sunt luate deciziile și calitatea acestora sunt relevante pentru o activitate autonomă

eficientă a primăriilor, a consiliilor locale, raionale și municipale.

Prin consolidarea capacităților administrației publice locale se contribuie nemijlocit la: perfecționarea cadrului politic, susținerea sistemului administrativ, accelerarea transferului de competențe către autoritățile administrației publice locale și promovarea rolului unităților administrativ-teritoriale în procesul de luare a deciziilor.

Capacitatea raioanelor, municipiilor, orașelor, comunelor și satelor de planificare strategică și bugetară, de implementare, monitorizare și evaluare a dezvoltării locale, precum și de gestionare mai eficace și eficiente a serviciilor publice, contribuie în mare măsură la respectarea principiilor fundamentale ale Drepturilor Omului și Egalității de Gen: principiile de participare, de non-discriminare, de transparență și de responsabilizare, esențiale pentru asigurarea unui mediu calitativ de viață în comunitățile noastre.

Evoluțiile economice, sociale și politice din ultimii ani în Republica Moldova au scos în evidență necesitatea revizuirii relațiilor între autoritățile administrației publice centrale și locale, inițierea reconstituirii cadrului administrației publice locale pe principii europene, de autonomie și responsabilitate, printr-un parteneriat eficient Guvern-autorități publice locale.

Cu toate că multe autorități ale administrației publice locale au manifestat în timp spirit de inițiativă, au derulat proiecte de succes privind dezvoltarea locală, și-au asumat riscuri majore și au implementat măsuri dificile în domeniile gestionate, au demonstrat multă deschidere, transparență, corectitudine și competență în dialogul cu administrația publică centrală, totuși se atestă insuficiența rezultatelor obținute. Însă, indiscutabil, realizările identificate ne predispun să considerăm toate acestea drept un început promițător pentru dezvoltarea în continuare a sistemului.

Dezvoltarea sistemului instituțional și juridic al autorităților publice locale trebuie să asigure autoritatea deplină a autorităților alocate asupra executivului lor; presupune instituirea unui management avansat al resurselor umane, cu recrutarea funcționarilor publici în mod transparent și non-discriminatoriu, prin reducerea influenței politice asupra stabilității în funcție, cu identificarea unor formule de motivare reală și soluții de îmbunătățire a competențelor profesionale ale angajaților în domeniul dat.

Evident că îmbunătățirea capacităților instituționale ale autorităților publice locale este realizabilă doar în cadrul unui sistem coerent și într-un proces de reformă care vizează integral funcția publică, atât la nivel local, cât și la nivel central. Existența unei politici unitare de dezvoltare și perfecționare a funcționarilor publici din întreaga administrație, chiar dacă situația reală la nivel local este mai dramatică, este determinată și de necesitățile de dezvoltare a resurselor umane relativ asemănătoare, în termene de competențe și abilități care sunt lipsă, atât pentru funcționarii publici de la nivel central, cât și pentru cei de la nivel local.

Politicile de descentralizare presupun impulsivitatea procesului de sporire a capacităților administrative ale autorităților locale, pe domenii esențiale pentru buna guvernare: planificarea bugetară locală, creșterea standardelor de furnizare a serviciilor descentralizate, completarea statelor de personal și dezvoltarea comunitară.

Pentru ca autoritățile publice locale să nu fie un partener pasiv în procesul de determinare a priorităților de dezvoltare în domeniile proprii de activitate sau cele partajate precum educație,

sănătate, protecție socială, dezvoltare regională, asigurarea ordinii publice, politică investițională, agricultură, industrie, dezvoltare a businessului mic și mijlociu, transport, construcții, infrastructură, drumuri, servicii comunale etc., desigur este primordial de contribuit, în mod sistematic și complex, la sporirea potențialului instituțiilor publice situate la nivel local.

Descentralizarea administrației publice în baza principiului autonomiei locale presupune dezvoltarea partenerilor statului în „co-administrarea treburilor publice”. Acești parteneri – colectivitățile locale, din punctul de vedere funcțional al autonomiei locale, se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot, care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială, prin competența acordată consiliilor locale de a adopta statutul localității, organigramele și numărul de personal de a organiza serviciile publice locale și de a înființa persoanele juridice de drept public și privat.

Autoadministrarea locală în contextul politicilor de descentralizare urmărește rezolvarea problemelor comunității la nivel de comunitate, mult mai rapid, în funcție de specificul problemelor existente, fără a fi necesară intervenția puterii centrale.

În Republica Moldova descentralizarea este un proces viabil și funcțional, dar în mare măsură determinat de modul în care programele de descentralizare, corect realizate, vor fi corelate cu programe de consolidare a capacităților autorităților administrației publice locale, vor fi extinse programe de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici și aleșii locali, va fi valorificat întreg potențialul local, ceea ce și va determina în final bunăstarea colectivităților locale.

REFORMA SECTORULUI PUBLIC ȘI DESCENTRALIZAREA

Reforma sectorului public ar putea fi privită ca un set de schimbări deliberate ale dimensiunii, structurilor și proceselor organizațiilor publice, inclusiv ale modului de guvernare, în vederea unei mai bune funcționări a acestora în sensul creșterii eficienței și eficacității alocării resurselor, a transparenței și participării democratice.³ Trebuie subliniat că acest proces s-a axat pe două dimensiuni principale:

a) dimensiunea externă: reducerea spațiului ocupat de sectorul public în favoarea extinderii sectorului privat, prin consolidarea și creșterea utilizării mecanismelor de piață în alocarea resurselor societății. Acest lucru s-a datorat atât evoluției ideilor economice și politice, în sensul reducerii proprietății publice și revenirii într-o măsură mult mai mare la inițiativa privată și la libertatea individuală în ceea ce privește economia, cât și evoluției tehnologice care a permis transformarea unor bunuri economice din publice în private (a facilitat realizarea excluderii

în ceea ce privește consumul acestora). Instrumentele prin care s-a redus sectorul public au fost cu precădere următoarele: privatizarea, corporatizarea, dereglementarea, utilizarea mecanismelor de cvasi-piață;

b) dimensiunea internă: transformarea managementului sectorului public prin introducerea unor instrumente specifice sectorului privat, orientate spre performanță, spre atingerea unor obiective precis definite, precum și creșterea transparenței, a responsabilității pentru rezultate și a participării publice. Acest lucru a permis orientarea managementului sectorului public spre eficiență și eficacitate în alocarea resurselor. În acest sens, s-au produs reforme în ceea ce privește managementul bugetar și financiar: sisteme de planificare a bugetului pe bază de performanță; introducerea managementului orientat spre atingerea obiectivelor; descentralizare și deconcentrare; legarea mai strânsă a calității serviciilor publice furnizate de preferințele consumatorului (dezvoltarea opțiunii de renunțare „Exit”



*Victor Giosan,
expert finanțe publice,
România*

³ Vezi aprecierile detaliate asupra acestui subiect în Christopher Pollitt și Geert Bouckaert, „Reforma Managementului Public – analiză comparativă”, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, pag. 37-52

din modelul propus de Hirschmann⁴ în furnizarea bunurilor publice); creșterea responsabilității și a transparenței în furnizarea serviciilor publice (dezvoltarea opțiunilor în ceea ce privește componenta de revendicare „Voice” din modelul lui Hirschmann).

Dacă ar fi să fac o evaluare a acestor reforme din țările din Centrul și Estul Europei, membre sau nu ale Uniunii Europene, rezultatele sunt destul de contradictorii: este evident că aproape întreaga atenție a politicianilor și a societății s-a îndreptat spre dimensiunea externă a acestui proces. Reducerea dimensiunii sectorului public, în special prin intermediul privatizării, a dominat dezbaterile publice, cel puțin în primii 19 ani (până în 2008) care au trecut de la căderea comunismului. Situația este cu totul alta în ceea ce privește dimensiunea internă a reformei sectorului public: aici pașii făcuți au fost mult mai timizi.

În fond, care ar fi ținta spre care ar trebui să ne îndreptăm? Această situație „de dorit” poate fi caracterizată de două aspecte:

- 1) creșterea calitativă a serviciilor furnizate de sectorul public, folosirea oportunităților oferite de integrarea sau asocierea cu Uniunea Europeană, prin accelerarea semnificativă a reformei sectorului public în dimensiunea sa internă;
- 2) creșterea gradului de democratizare și participare publică în luarea deciziilor administrative și politice, prin crearea unui cadru de delegare/distribuire a responsabilităților (puterii) care să permită apariția unui nivel ridicat de transparență și răspundere în activitatea celor care administrează resursele în

sectorul public (politicieni și funcționari publici) – în raport cu beneficiarii acestui proces: cetățeni, consumatori, contribuabili.

Dacă modelul arată așa cum am descris mai sus, care ar trebui să fie principiile caracteristice, ce ar fi definitoriu în modul în care se fundamentează, se iau și se implementează atât politicile publice, cât și deciziile politice? Acest set de principii este descris destul de sumar în cele ce urmează:

- a) *Transparența*, care reprezintă gradul de participare a altor instituții ale administrației publice centrale sau locale, a organizațiilor profesionale sau ale societății civile, a cetățenilor, la procesul de fundamentare și elaborare a politicilor publice. Participarea are la bază, în special, comunicarea, consultarea și cooperarea existentă în procesul de fundamentare și elaborare a politicilor publice, eficacitatea instrumentelor folosite, gradul de accesibilitate a procedurilor utilizate.
- b) *Delegarea și autonomia* au în vedere, pe de-o parte, transferul de responsabilități către un nivel ierarhic inferior – pe baza stabilirii unor obiective clare și măsurabile și a alocării unor resurse suficiente, oferindu-se, totodată, un anumit grad de libertate în ceea ce privește modul de atingere a acestor obiective și modul de utilizare a resurselor permise.
- c) *Responsabilitatea* poate fi caracterizată prin modul și amploarea consecințelor succesului sau eșecului în atingerea obiectivelor asumate, asupra decidenților, politicieni aleși sau numiți în funcții executive, funcționari publici. Existența unui sistem clar, eficient și obligatoriu de stimulare/penalizare a gradului în care sunt atinse obiectivele este extrem de important în ceea ce privește nivelul de responsabilitate individuală necesar în sistemul politic și administrativ.

⁴ A.O. Hirschmann, „Exit, Voice and Loyalty: Responses to Declines in Firms, Organizations and States”, Cambridge Mass. Harvard University Press, 1970. Pentru o aplicare a modelului lui Hirschmann la domeniul serviciilor publice vezi lucrarea lui Stephen J. Bailey, „Local Government Economics, Principles and Practice”, Londra, Macmillan Press, 1999

- d) *Predictibilitatea și viziunea strategică* se referă în special la definirea activității în termeni de obiective pe termen mediu sau lung, la menținerea acestora pe întreaga perioadă pentru care au fost asumate, la respectarea planurilor privitoare la acțiunile, instrumentele și resursele necesare atingerii acestor obiective.
- e) *Instituționalizarea* reprezintă un mod de luare a deciziei în interiorul unor organisme cu funcții și responsabilități bine definite, pe baza unor reguli, proceduri și criterii cunoscute, formalizate (de regulă) și respectate integral, în care libertatea și flexibilitatea decidentului individual sunt clar stabilite și limitate.
- f) *Construirea spiritului public, a unei etici a datoriei și vocației*, ceea ce înseamnă ascendența intereselor publice asupra celor individuale (ale celor care iau deciziile) în ceea ce privește administrarea resurselor sectorului public, interesul și responsabilitatea față de modul în care instituțiile publice oferă servicii la nivelul nevoilor sau preferințelor cetățenilor, iar la nivelul partidelor – față de modul în care își respectă promisiunile față de corpul electoral.

În acest sens, un element important îl reprezintă crearea unui sistem de delegare/distribuire a puterii care să favorizeze creșterea eficienței și eficacității politicilor publice, a transparenței și participării publice în elaborarea acestora și în fundamentarea deciziilor politice, a responsabilității individuale a decidenților (politicieni sau tehnicieni). Acest model ar putea fi cel descris de Ken Sigrist într-un studiu nepublicat referitor la reforma administrației publice în general⁵. Conform acestuia, delegarea puterii se poate face în patru planuri diferite:

- 1) Transferul (delegarea) de responsabilități de la politicienii aleși sau numiți în funcții executive către tehnicienii de nivel înalt din administrația publică. Aceștia din urmă vor primi două funcții esențiale: managementul elaborării politicilor publice și administrarea operativă a mecanismului guvernamental pentru a implementa politicile publice;
- 2) Transferul (delegarea) de responsabilități de la guvern în ansamblul său către ministerele care administrează un anumit sector și care sunt responsabile de pregătirea și implementarea politicilor publice;
- 3) Transferul (delegarea) de responsabilități de la nivelul administrației centrale la administrația locală prin procesul de descentralizare;
- 4) Transferul (delegarea) de responsabilități de la administrația publică către sectorul privat în ceea ce privește furnizarea bunurilor economice, în primul rând a celor private, dar și a unora dintre bunurile publice (mixte).

Din punct de vedere funcțional, problema unei astfel de delegări și, implicit, a unei distribuirii a puterii într-o societate democratică este una de coordonare, spre deosebire de societatea totalitară, unde problema esențială a puterii era impunerea deciziilor prin constrângere. Pentru a putea realiza coordonarea puterii delegate și creșterea responsabilității în exercitarea acesteia, procesul trebuie realizat prin îndeplinirea simultană a cinci condiții:

- 1) stabilirea unor scopuri și obiective clare și stabile pentru nivelul care primește responsabilitățile, de către nivelul care face transferul (deleagă) funcțiile respective;
- 2) stabilirea unui sistem de măsurare a performanței (de fapt, de măsurare a gradului în care obiectivele au fost atinse), agreat atât de nivelul care transferă (deleagă) responsabilități, cât și de nivelul care le primește. Acest sistem trebuie să măsoare cantitativ și calitativ impactul și rezultatele definite în raport cu scopurile și obiectivele fixate;

⁵ Ken Sigrist, „The Design of Public Administration Reforms in Transition States, with Special Reference to Romania”

- 3) asigurarea accesului la resursele necesare atingerii obiectivelor stabilite. Este vorba de 5 tipuri de resurse: financiare, active fixe, personal, informație, autoritatea specifică de acțiune;
 - 4) stabilirea unui sistem independent de evaluare a performanței, de evaluare a impactului final al politicilor publice asupra beneficiarilor (consumatori, contribuabili, cetățeni), ceea ce implică mai ales participarea activă a organizațiilor societății civile;
 - 5) existența posibilității intervenției nivelului care transferă (deleagă) responsabilitățile, dar numai dacă și când este absolut necesar. Această intervenție trebuie realizată pe baza unei evaluări comparative a performanțelor în raport cu standardele prestabilite (sistem de *benchmarking*)⁶.
- Revenind la cele două dimensiuni ale reformei sectorului public, trebuie detaliate componentele lor specifice. Astfel, partea externă a reformei se referă cu precădere la consolidarea și extinderea utilizării mecanismelor de piață în alocarea resurselor societății și se structurează în general pe următoarele componente:
- a) Privatizarea = vânzarea activelor publice către sectorul privat
 - b) Corporatizarea = transformarea unui organism public în companie publică și funcționarea acesteia în cadrul sectorului de piață
 - c) Mecanisme de cvasi-piață = aplicarea parțială a unor instrumente specifice pieței (utilizarea tarifelor, externalizare/concesiune a activităților).

Dimensiunea internă a reformei sectorului public se referă în special la reforme ale managementului financiar și bugetar și mai ales la perfecționarea managementului și organizării sectorului public, materializându-se în următoarele:

- a) Sistem de planificare și execuție bugetară pe bază de rezultate și de măsurare a performanței (atât din perspectiva eficienței, cât și a eficacității);
- b) Descentralizare/deconcentrare = delegarea autorității publice de la administrația centrală către administrația locală/operațională (deconcentrată);
- c) Restructurarea administrației centrale – reforma instituțională = de exemplu, implementarea modelului agenției la nivelul administrației centrale;
- d) Managementul reglementării = introducerea unui set de tehnici flexibile orientate spre „rezolvarea problemei”, ceea ce înseamnă concentrarea pe atingerea obiectivelor și obținerea de rezultate în locul controlului legalist al funcțiilor și resurselor;
- e) Reforma managementului funcției publice = introducerea noilor practici în ceea ce privește recrutarea, promovarea, salarizarea și pregătirea personalului;
- f) Orientarea serviciilor publice către client = îmbunătățirea calității serviciilor publice pornind de la preferințele consumatorului;
- g) Transparență/participare = stabilirea unor noi forme de participare cetățenească (în ceea ce privește fundamentarea politicilor publice și planificarea utilizării resurselor) și control public și operațional al organizațiilor publice și al oficialilor acestora.

Observăm că descentralizarea ocupă un loc central în acest model al reformei sectorului public și are un dublu caracter: sectorial (transversal) – este un domeniu bine definit și cu politici publice specifice și autonome și orizontal (inter-sectorial) – trebuie să integreze aspecte din alte componente ale dimensiunii interne a reformei sectorului public, cum ar fi: transparența/participarea, reforma managementului reglementării.

⁶ Ken Sigrist, op. cit.

În opinia mea, există 4 elemente centrale ale unui proces de descentralizare de succes:

- 1) Modul și momentul în care se face alocarea responsabilităților;
- 2) Eficiența sistemului de descentralizare fiscală sau sistemul de relații financiare inter-administrative;
- 3) Succesul reformei administrativ-teritoriale – dacă avem de-a face cu administrații locale prea fragmentate;
- 4) Consolidarea democrației locale și a participării publice.

Din perspectiva primului element, modul în care se face transferul responsabilităților este deosebit de important atunci când discutăm de descentralizare. În general, în literatura de specialitate internațională, sunt recunoscute câteva principii deosebit de importante, care stau la baza transferării unui sistem coerent de responsabilități către administrația publică locală:

1. *Eficiența alocării resurselor generale ale societății către o administrație responsabilă.* Acest lucru impune ca serviciile publice furnizate de administrația publică să satisfacă nevoile și preferințele contribuabililor. Pe baza acestui criteriu general, modul de încredințare a responsabilităților trebuie să respecte următoarele principii:
 - a) subsidiaritatea – o responsabilitate va fi încredințată nivelului administrației publice cel mai apropiat de cetățean/contribuabil și care o poate îndeplini în condiții de eficiență și eficacitate;
 - b) o responsabilitate trebuie exercitată de nivelul administrației publice a cărei jurisdicție se apropie cel mai mult de aria geografică a beneficiarilor respectivei funcții;
 - c) o responsabilitate trebuie încredințată nivelului administrației publice care

o poate administra efectiv și care poate asigura obținerea de economii de scară în furnizarea serviciului public respectiv;

- d) o responsabilitate trebuie încredințată celui nivel de administrație care are capacitatea de finanțare a respectivei funcții și care poate asigura un grad rezonabil de echitate fiscală;
2. *Furnizarea echitabilă a serviciilor publice către cetățeni, indiferent unde locuiesc;*
 3. *Responsabilitățile, ale căror obiective se referă la redistribuirea veniturilor și asistența socială, trebuie să rămână în domeniul de competență a administrației centrale;*
 4. *Păstrarea stabilității macroeconomice și promovarea creșterii economice.*

Din perspectiva celui de-al doilea element, există o bogată experiență și literatură la nivel mondial, studii realizate sub egida unor organisme internaționale (Uniunea Europeană, Banca Mondială, OECD sau FMI), care definesc un set general acceptat de principii de bază privind sistemul de relații financiare inter-administrative – venituri transferate administrației publice locale:

1. *Autonomia:* administrația publică locală trebuie să aibă independență și flexibilitate în stabilirea priorităților. În acest sens, există și în domeniul veniturilor o variantă a principiului subsidiarității: un anumit impozit trebuie încredințat nivelului administrației publice care este cel mai apropiat de contribuabil, care îl poate implementa și pentru care nu este inadecvat;
2. *Adecvarea veniturilor în raport cu responsabilitățile:* administrația publică locală trebuie să dispună de venituri suficiente în raport cu cheltuielile transferate;
3. *Echitatea:* veniturile transferate administrației publice locale variază direct proporțional cu nevoile financiare și invers proporțional cu capacitatea fiscală;

4. *Predictibilitatea*: sistemul de venituri transferate administrației publice locale trebuie să asigure realizarea unor prognoze pe 5 ani;
5. *Eficiența*: sistemul de venituri transferate trebuie să fie neutru în raport cu opțiunile administrației publice locale privind alocarea resurselor pe sectoare și activități;
6. *Obiectivitate*: alocarea fondurilor către administrația publică locală trebuie să se bazeze pe factori obiectivi pe care autoritățile locale, în mod individual, nu îi pot influența (distorsiona) în mod semnificativ;
7. *Să fie stimulat*: sistemul de venituri transferate administrației publice locale trebuie să ofere stimulente acestuia, pentru un management sănătos și eficient. De asemenea, sistemul trebuie să permită manifestarea constrângerilor bugetare „tari” – să nu ofere transferuri speciale pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale;
8. *Să asigure îndeplinirea obiectivelor finanțatorului* (administrația centrală) în cazul utilizării unor transferuri condiționate.

Cel de-al treilea element este unul esențial, în special pentru a potența o corectă alocare a responsabilităților și un sistem de relații financiare inter-administrative eficiente. Astfel, o dimensiune optimală a unităților administrativ-teritoriale, fie că este vorba de nivelul 1 (local), 2 (district, raion) sau 3 (regional), permite obținerea economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice și o capacitate de management net superioară. De asemenea, din perspectiva sistemului de relații financiare inter-

administrative, dimensiunea optimală permite o capacitate fiscală net superioară, consolidarea autonomiei financiare și adecvarea veniturilor în raport cu responsabilitățile.

Cele două forme esențiale de consolidare a unităților administrativ-teritoriale sunt: (i) cea normativă (cu geometrie fixă), prin amalgamare; (ii) cea flexibilă (cu geometrie variabilă), prin cooperarea intercomunală.

Cel de-al patrulea element este esențial pentru consolidarea democrației – participarea publică în ceea ce privește fundamentarea politicilor publice locale, alocarea resurselor, controlul public asupra modului de implementare a politicilor publice locale și a utilizării resurselor, transparența globală a acestor procese. Formele esențiale prin care se poate implementa acest element se referă la:

- a) publicarea din principiu (*by default*) a cât mai multă informație despre activitățile esențiale ale administrației publice locale;
- b) furnizarea de informație completă la cerere;
- c) un management public orientat spre rezultate, care să permită dezvoltarea responsabilității pentru rezultate;
- d) consolidarea tuturor formelor de participare publică la fundamentarea și implementarea politicilor publice locale, la planificarea și utilizarea resurselor locale, la monitorizarea și controlul acestor procese, de exemplu – abordarea de tip comunitar (*community-based approach* – CBA).

EVALUAREA STADIULUI DE IMPLEMENTARE A SND

Evaluarea stadiului de implementare a Strategiei Naționale de Decentralizare (SND) se desfășoară în cadrul unui proiect PNUD Moldova – ID 00085492 *Local Governance and Development Component*, necesar susținerii Cancelariei de Stat în realizarea unei evaluări independente a implementării SND în perioada 2012-2015, care să identifice următoarele arii strategice de activitate și să formuleze viitoarele intervenții pentru avansarea reformei descentralizării, pe de o parte și a administrației în ansamblu.

Acest document prezintă succint câteva din concluziile formulate în raportul de evaluare, precum și recomandările pentru continuarea procesului de implementare prin păstrarea actualelor obiective specifice și actualizarea planului de acțiuni.

Introducere

Guvernul Republicii Moldova se află în plin proces de reformă în diferite sectoare de interes public, reformă bazată pe descentralizare și întărire a autonomiei locale în vederea unei oferte de calitate, eficiente și echitabile de servicii. Strategia Națională de Decentralizare, aprobată prin Legea nr. 68/05.04.2012 este principalul document ce stabilește cadrul de reformă și formulează obiectivele și acțiunile ce trebuie implementate în următoarele domenii: (1) Alocarea responsabilităților, (2) Decentralizarea fiscală, (3) Decentralizarea proprietății, (4) Dezvoltarea economică locală și planificarea

urbană și regională, (5) Capacitatea administrativă (organizarea administrativ-teritorială), (6) Capacitatea instituțională, (7) Democrație, participare și etică.

Decentralizarea nu este doar un proces complex din punct de vedere tehnic și al managementului, este, de asemenea, un proces politic. Definirea și implementarea unei inițiative de descentralizare nu derivă numai din procese politice, dar continuă să fie condusă de consensul politic sau de puterea majorității (voință politică și angajament continuu, vizibil și semnificativ). Punerea în aplicare a descentralizării schimbă adesea peisajul politic prin crearea de noi grupuri de putere politice, interese speciale și de lobby, fiecare dintre ele concurând pentru putere, autoritate și resurse.

Monitorizarea și evaluarea continuă reprezintă cheia către implementarea cu succes a descentralizării. Inițiativele de descentralizare și de guvernare locală care fac obiectul unei riguroase și continue monitorizări și evaluări tind să aibă o viabilitate mai mare și un răspuns mai rapid la schimbarea priorităților și altor modificări în mediul extern. Evaluări regulate și periodice, finanțate și incluse în strategiile de implementare, îmbunătățesc procesele de învățare și de diseminare a inovației.

Rezultatele evaluării

Raportat la principalele rezultate enunțate în cadrul strategiei, pro-



*Sorina Racoviceanu,
IHS România SRL*



*Costel Tudor,
Civics Management and
Development Company SRL*

cesul de implementare a acțiunilor pentru atingerea acestor rezultate este demarat și se află în cele mai multe cazuri în faza de realizare și pe alocuri de finalizare, factorul politic/parlamentul fiind determinant pentru aprobarea celor mai multe documente care sunt/au devenit factori blocați la nivelul realizării obiectivelor.

Actuala strategie are stabilite obiective clare și bine ancorate în practicile internaționale privind descentralizarea, enumerate prin documentele expuse ca referințe, situație în care este utilă păstrarea actualilor obiective specifice și actualizarea activităților care susțin rezultatele vizate prin strategie. În acest scop, în perioada imediat următoare sunt necesare acțiuni pe grupuri sectoriale pentru:

- 1) inventarierea activităților necesare de realizat și reconsiderarea acestora din perspectiva relevanței, a gradului de consistență a activităților, produselor și rezultatelor finale cu strategia de descentralizare și cu necesitățile beneficiarilor; se va obține în acest caz un set de acțiuni strict necesare pentru implementarea obiectivelor specifice ale strategiei.
- 2) stabilirea procesului de urmat pentru activitățile considerate relevante (activități ce continuă, activități ce se amână, activități ce sunt nou stabilite) și fixarea planului de acțiuni la nivel de minister.

Trecerea de la faza de inițiere a strategiei la consolidarea reformei reclamă, ca absolut necesară, evaluarea unor rezultate la nivel de obiective (trecerea de la indicatori de proces sau de capacitate/output, cum se întâmplă actual, la indicatori de rezultat și de impact), incluse într-un cadru de măsurare a rezultatelor, care să aibă indicatori clar definiți și măsurabili, care să poată fi calculați având la bază surse de date credibile și care să poată fi ușor de verificat și raportat. În acest sens este necesară și o (re)considerare a metodologiei de monitorizare și evaluare a implementării strategiei, care să fie ajustată pe noul cadru al planului de acțiuni și care să fie aprobată și implementată consecvent.

Recomandări

Recomandările formulate în raport sunt concentrate pe eficientizarea procesului de implementare

a SND și abordează aspecte legislative, de structură instituțională, organizațională și procese de implementare. SND este în plin proces de implementare, chiar dacă perioada planificată, de 4 ani, este la final, ceea ce vine să susțină faptul că procesul este într-o continuă tranziție de la inițierea la consolidarea acestuia. În acest caz, principalele recomandări sunt expuse în contextul administrației publice din Republica Moldova și al angajamentelor asumate de Guvern, prin Programul său de activitate, publicat în anul 2015 și cuprind:

- 1) Crearea cadrului legal de continuare a implementării activităților din strategia de descentralizare și operaționalizarea strategiilor sectoriale – amendarea legii actuale pentru confirmarea extinderii perioadei de implementare și operaționalizarea strategiilor sectoriale, respectiv stabilirea unor planuri multianuale de activitate (operaționale) pe 1+3 ani, corespunzător Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM);
- 2) Poziționarea corectă a descentralizării ca prioritate în strategiile naționale – respectiv reconsiderarea poziției de strategie națională a descentralizării și includerea sa ca obiectiv strategic în cadrul Strategiei-cadru de Reformă a Administrației Publice;
- 3) Sinergii cu alte priorități ale guvernului – realizarea reformei administrativ-teritoriale, ca parte a aceluiași obiectiv al programului de guvernare;
- 4) Dezvoltarea capacității instituționale adecvate pentru programarea, promovarea și implementarea reformelor administrației publice – prin înființarea unui minister al administrației publice și dezvoltării regionale, condus de un ministru care să aibă și poziție de vicepremier.

Formularea și punerea în aplicare a unui plan de acțiune pentru continuarea implementării strategiei sînt necesare în sensul unei activități premergătoare, de validare și aprobare a procesului de implementare, la nivel de guvern, pe de o parte, și de asigurare a resurselor financiare, într-un cadru organizat cu donatorii/partenerii din proiectele de reformă a administrației, pe de altă parte.

Raportul de evaluare poate fi consultat de către cei interesați prin concursul PNUD Moldova.

DESCENTRALIZAREA SECTORULUI DE APĂ ȘI SANITAȚIE

Descentralizarea sectoarelor economiei Republicii Moldova, prevăzută de Strategia Națională de Decentralizare (SND, 2012), care se pare că va fi lungă și anevoioasă, se referă și la serviciile comunale, nu în ultimul rând și la sectorul de apă și canalizare. Deși la nivel național este descentralizat într-o anumită măsură, acesta nu satisface criteriile unei funcționări economice eficiente, capabile să asigure populația cu servicii de calitate de aprovizionare cu apă potabilă și de canalizare – prin intermediul unor întreprinderi economice autonome. În afară de SND, astăzi problema dezvoltării de mai departe a sectorului AAC – în baza principiilor descentralizării – este abordată și de un șir de alte documente cheie de politici, strategice și legislative, inclusiv:

- Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014)
- Strategia de Mediu pentru anii 2014-2023 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia (HG nr.301 din 24.04.2014)
- Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (Legea nr. 295 din 21 decembrie 2007);
- Strategia Națională de Dezvoltare Regională (HG nr. 158 din 4 martie 2010);
- Indicatorii-țintă pentru implementarea Protoco-

lului Apa și Sănătatea (Ordinul comun al ministrului Sănătății și ministrului Mediului nr. 91/704 din 20.10.2010).

Acestea și alte documente, bazate pe criteriile și principiile documentelor, directivei respective ale Uniunii Europene (UE), stabilesc un cadru politic și legislativ satisfăcător pentru dezvoltarea sectorului conform cerințelor vremii, bazată pe descentralizarea serviciilor de apă și canalizare.

Astfel, Planul de acțiune pentru Strategia ASS (2014) prevede că, pentru a îmbunătăți serviciile respective, accentul cadrului de reglementare va fi pus pe armonizarea strategiilor naționale și a cadrului juridic cu Directiva-cadru privind Apa a UE (DCA 2000/60/EC), Directiva privind epurarea apelor urbane uzate 91/271/EEC și Directiva privind calitatea apei destinate consumului uman 98/83/EC. Unele măsuri în vederea armonizării cu acquis-ul comunitar au fost întreprinse deja în Moldova, în special prin adoptarea Legii Apelor (2011), Legii privind Serviciul Public de Alimentare cu Apă și Canalizare (nr. 303 din 13.12.2013) și a altor documente.

Conform tendințelor strategice de dezvoltare a sectorului AAC, facilitarea și accelerarea pro-



*Valentin Bobeică,
expert în politici
și strategii de mediu*

cesului de dezvoltare a companiilor de apă-canal constă, printre altele, în: a) regionalizarea prestării serviciului de AAC, crearea unor companii regionale care să furnizeze servicii de alimentare cu apă și canalizare pentru cel puțin 100 000 de locuitori, cu un prag de excludere a comunităților cu mai puțin de 5 000 de persoane în cazul canalizării și de 500 de persoane în cazul conectării la alimentarea cu apă potabilă. Scopul final este crearea unui număr de companii regionale care să furnizeze servicii AAC pentru întreaga populație din RM, cu excepția satelor mici.

Examinarea, în 2014, a aspectelor-cheie instituționale, organizatorice, financiare și parțial tehnice ale managementului asigurării cu apă și canalizare, în cadrul proiectului PNUD/PCDLI – “Strategia descentralizării serviciilor de asigurare cu apă și sanitație în Republica Moldova”, de către un grup de experți internaționali UNIDO (*Melikyan și asociații*) și naționali, a condus la concluzia că pentru armonizarea activităților strategice de descentralizare a întreprinderilor AAC cu prevederile SND și promovarea efektivă și eficientă a serviciilor de asigurare cu apă și canalizare, sectorul are de depășit mai multe probleme legate de:

- *fragmentarea excesivă a furnizorilor de servicii* din cauza unui număr mare de APL-uri foarte mici, ceea ce se soldează cu lipsa unor economii esențiale. Anterior, Strategia AAC (2013) a stabilit că fragmentarea excesivă este una din cauzele fundamentale ale acestor probleme. În acest context, fuziunea furnizorilor de servicii AAC a fost identificată ca prioritate-cheie în dezvoltarea descentralizată a ramurii AAC. Este de menționat că în perioada 2010-2016 au loc inițiative de regionalizare a AAC, cu finanțare din partea unor instituții naționale (**FNDR**) și internaționale care au susținut și continuă să susțină proiectele privind descentralizarea sau promovarea unor elemente ale descentralizării (extinderea

unor sisteme urbane de AAC în localitățile rurale vecine, consolidarea sistemelor existente etc.);

- *cadrul normativ inadecvat*, care nu încurajează cooperarea între APL-uri (de exemplu, prin forme de cooperare intercomunală, companii mixte și/sau delegarea gestiunii) și lipsa stimulentei, repartizarea inadecvată a responsabilităților pentru asigurarea AAC ca mandat local, fondurile insuficiente, din toate sursele, ale administrațiilor locale pentru sectorul AAC;
- *aranjamentele instituționale inadecvate* între APL-uri și companiile de alimentare cu apă, care astăzi nu sunt protejate de ingerințele politice în stabilirea tarifelor, fapt care, împreună cu un cadru normativ nepotrivit cu privire la stabilirea tarifelor, a dus la tarife sub nivelul de recuperare a cheltuielilor, lipsind sectorul AAC de una din cele mai importante surse de finanțare, finanțele fiind elementul-cheie al descentralizării și autonomiei sistemului de servicii AAC.

Ulterior, descentralizarea va trebui să dezvolte capacitățile financiare, tehnice și manageriale la nivel local, pentru implementarea reformelor în domeniul AAC, având în vizor și extinderea accesului populației la AAC și reducerea constrângerilor de ordin socioeconomic.

Pornind de la această situație, obiectivul strategic al descentralizării AAC trebuie să fie îmbunătățirea accesului la AAC pe o bază durabilă a regionalizării și consolidarea APL-urilor, permițându-le acestora să creeze servicii eficiente de AAP și să efectueze controlul eficient al activităților acestora. Activitățile pentru atingerea obiectivului descentralizării și regionalizării trebuie concepute și abordate ca un proces unic, treptat și voluntar.

În cele ce urmează se abordează unele, cele mai importante, aspecte ale promovării descentralizării AAC, din cele care au fost pro-

pute în cadrul studiului sus-numit și care se referă la: 1) consolidarea rolului strategic și capacităților APL-urilor de promovare a descentralizării AAC, reglementarea prestării serviciilor respective, în vederea asigurării unui management îmbunătățit al AAC și 2) armonizarea sistemului de finanțare a serviciilor AAC cu principiile descentralizării și regionalizării.

Consolidarea rolului strategic și a capacităților APL de promovare a descentralizării AAC

Procesul descentralizării prin regionalizare necesită noi abordări ale rolului administrațiilor publice locale (APL) în managementul serviciilor de AAC. Aspectele mai importante care trebuie abordate în procesul de regionalizare și descentralizare sunt:

Modelele de asociere și cooperare. Cu toate că Legea cu privire la administrația publică locală (articolul 14) prevede dreptul APL-urilor de a se asocia pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor de interes comun, cadrul de reglementare nu este destul de explicit cu privire la formele juridice și modelele unei astfel de cooperări. În acest sens, APL-urile trebuie să dispună de o serie de opțiuni posibile care să ia în considerație anumite situații specifice. Acestea pot aborda, spre exemplu, modul de organizare a serviciului AAC în comun: managementul delegat, companiile pe acțiuni, întreprinderile municipale comune etc. Opțiunile pot oferi răspunsuri la întrebările care vizează sistemele de conducere, condițiile necesare pentru intrarea și pentru retragerea din asociație, activele, modalitățile de partajare a profiturilor și pierderilor între furnizorii de servicii etc.

Indiferent de forma juridică a organizațiilor de prestare a serviciilor, relația dintre APL și prestatorul de servicii trebuie să fie reglementată prin *contractul de servicii*, care să vizeze toate componentele prestării eficiente a serviciilor.

Acestea pot fi diferite, după tipul organizațiilor de servicii: entitate bugetară, întreprindere publică municipală sau contractant privat în cadrul diferitor scheme.

Un contract bun de servicii trebuie să aibă prevederi cu privire la fiecare din următoarele elemente:

(a) caietul de sarcini al serviciului, inclusiv relațiile cu clienții, partajarea riscurilor, garanții pentru eșecurile serviciului sau chiar pentru falimentul neașteptat al firmei prestatoare de servicii; (b) modalitățile de finanțare, inclusiv responsabilitățile de administrare a veniturilor; și (c) dispozițiile privind acordul în sine: cum se monitorizează contractul, ce consecințe se prevăd pentru organizațiile cu servicii neperformante sau fără plată, modul în care sunt rezolvate disputele. În prezent, astfel de contracte sunt în curs de elaborare în cadrul schemelor pilot de regionalizare: acestea trebuie să fie testate și în baza lor să fie elaborate modele de contracte.

În Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei AAC, se propune ca APL să satisfacă anumite cerințe minime anterior aprobării regionalizării, însă aceste condiții încă nu sunt specificate.

Elaborarea planurilor locale privind AAC. În prezent, în Republica Moldova lipsește un plan național pentru AAC. Acesta este necesar pentru a defini cadrul în care APL-urile vor elabora planurile lor, individuale sau comune, privind dezvoltarea serviciilor AAC, abordând, printre altele, necesitățile pe termen lung și sursele de alimentare cu apă, nevoile de investiții pentru reabilitarea, extinderea sau înlocuirea facilităților de apă și canalizare și costurile acestora, stabilirea priorităților și evaluarea cheltuielilor pentru investiții. Fără astfel de instrumente de planificare, operatorii regionali nu vor fi în măsură să accepte și să-și îndeplinească mandatele lor de concesionar al serviciilor. De asemenea, în lipsa unor astfel de planuri, APL-urile

riscă să adopte decizii inadecvate în procesul de planificare.

Articolul 6, alineatul (3) din Legea cu privire la serviciul public de apă și canalizare (LSPA-AC) prevede că autoritățile publice locale vor elabora planuri de AAC cu privire la obiectivele de investiții, bazate pe o planificare multianuală a investițiilor, ținând cont de etapele procesului bugetar, în conformitate cu legile și reglementările în domeniu. O astfel de planificare nu ar trebui să fie efectuată de către APL-uri în mod independent, ci să fie un proces comun al administrației publice locale de nivelul I și II, deoarece schemele AAC justificative economic ar putea determina o cooperare între APL-urile învecinate din diferite raioane, inclusiv în gestiunea bazinului hidrografic. Legea precizează că planurile locale de AAC se elaborează în baza indicațiilor aprobate de organul central de specialitate al administrației publice. Planul de acțiune al Strategiei AAC prevede publicarea acestor indicații, însă nu prezintă alte detalii.

Elaborarea modelelor de statut. Ministerul Mediului trebuie să pregătească modele de statut pentru toate tipurile posibile de asociere. Modelele statutelor de asociere vor trebui să se concentreze în special asupra:

- *acordurilor privind administrarea:* modul în care drepturile de vot vor fi distribuite între APL-urile participante; aici sunt posibile diferite opțiuni, dar ar fi recomandabil, cel puțin la etapa inițială a regionalizării, să existe siguranța că toate autoritățile publice locale, inclusiv cele mici sau mijlocii, își exprimă votul cu privire la administrarea operatorilor regionali;
- *condițiile necesare pentru intrarea și retragerea din asociație:* de exemplu, specificarea condițiilor de revindicare a drepturilor asupra activelor create în cadrul asocierii;
- *regimul activelor,* care să prevadă drepturile de proprietate asupra activelor, fi-

nanțarea și gestionarea activelor create în cadrul asociației;

- *acordurile privind modul în care sunt partajate profiturile și pierderile între furnizorii de servicii etc.* În această ordine de idei, autoritatea centrală de mediu sau altă instituție centrală coordonatoare a procesului va trebui să elaboreze indicații privind cerințele față de APL-urile care doresc să se asocieze cu scopul de a furniza în comun servicii de AAC, pentru fiecare tip de model instituțional și, de asemenea, în comun cu instituțiile locale, va iniția programele de instruire și asistență tehnică pentru APL-uri cu privire la aplicarea formelor de asociere.

Managementul serviciului AAC de către APL. În prezent, Legea cu privire la SPAAC, articolele 11 și 12a, permite gestiunea directă a serviciilor AAC de către APL prin structurile sale specializate (secții, departamente). Această abordare contravine conceptului celor mai bune practici. Serviciile vor trebui să fie furnizate de către companii separate de administrația APL, ca entități juridice separate. Operarea APL-urilor cu întreprinderi publice municipale multifuncționale contravine celor mai bune practici dat fiind că serviciile de apă și canalizare (ca monopol natural) și de gestiune a deșeurilor solide sunt diferite.

Continuarea acestei practici ar împiedica reformele atât în sectorul AAC, cât și în managementul deșeurilor solide (MDS). Dacă aceste prevederi nu se vor schimba, situația actuală va complica executarea cerinței articolului 7.2 (r) din aceeași lege, care prevede separarea efectivă a conturilor companiilor operatoare de apă (COA) licențiate și excluderea subvențiilor încrucișate între activitățile reglementate și nereglementate. Mai mult decât atât, cele mai bune practici promovează nu numai înființarea companiilor separate, dar și crearea corporațiilor, pentru a permite și participarea sectorului privat.

Armonizarea sistemului de finanțare a serviciilor AAC cu principiile descentralizării și regionalizării

Un alt grup de probleme principiale care vizează descentralizarea sectorului AAC este legat de finanțarea activității sectorului. Necesitățile de finanțare ale sectorului sunt vaste. Conform Strategiei AAC, acestea se cifrează la circa 2 miliarde de euro. Finanțele APL-urilor pentru îmbunătățirea serviciilor AAC nu corespund acestor necesități. Totodată, chiar și resursele disponibile nu sunt utilizate în cel mai bun mod, având în vedere (a) managementul financiar inadecvat la nivel local, (b) lipsa priorităților în utilizarea fondurilor, (c) capacitatea limitată de absorbție a fondurilor disponibile și (d) regimul fiscal inadecvat și gestiunea care privează sectorul de fondurile necesare. Aceste aspecte sunt examinate în diferite proiectele de documente, inclusiv cele propuse în 2014 de proiectul PNUD/PCDLI citat mai sus. Aici vom menționa câteva aspecte privind tarifele, considerând că acestea trebuie să devină în sistemul descentralizat sursa principală de venituri ale operatorilor AAC.

Regimul fiscal din domeniul apei. Acesta încă nu corespunde Directivei-cadru a UE cu privire la apă. Ea pune un accent deosebit pe instrumentele economice aplicate în managementul apei. Se pune accentul pe tarifarea apei (articolul 94). Directiva abordează prețul la apă din diferite puncte de vedere: de recuperare a costurilor (dacă veniturile colectate din costurile instrumentelor acoperă costurile serviciilor), eficiența și eficacitatea (dacă instrumentul oferă un stimulent pentru o utilizare mai eficientă a apei, ce va contribui la realizarea obiectivelor de mediu ale DCA) etc.

Autoritatea de stabilire a tarifelor. La momentul actual nu există niciun reglator economic pentru serviciile de alimentare cu apă și de canalizare. Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE), care reglementează activitățile economice și comerciale în sectorul

energetic, a elaborat o metodologie de stabilire, aprobare și aplicare a tarifelor în sectorul de alimentare cu apă și canalizare.

Sunt frecvente cazurile când APL-urile aprobă tarife care nu corespund metodologiei și sunt prea mici pentru a permite furnizarea adecvată a serviciilor de AAC. Legea cu privire la SPAAC specifică faptul că mandatul ANRE, ca autoritate de reglementare, va fi extins și asupra serviciilor de apă și canalizare. Se preconizează că aplicarea metodologiei ANRE de tarifare va deveni obligatorie, iar ANRE va avea dreptul de a interveni și de a stabili (aproba) tarifele pentru companiile operatoare de apă care nu vor reuși să pună în aplicare metodologia într-un interval de timp specificat. ANRE va aproba tarifele, iar APL-urile le vor accepta. APL-urile pot decide ca funcția de stabilire a tarifelor să treacă la ANRE, însă deoarece capacitatea ANRE este limitată, va fi bine ca acest transfer să se producă treptat, pornind de la companiile regionale.

Procesul de stabilire a tarifelor. Articolul 35.9 al legii SPAAC permite, de fapt, aprobarea tarifelor de către APL-uri, la un nivel inferior celui aprobat de către ANRE, cu condiția că decizia privind aprobarea tarifelor vizează și valoarea subvenției pe care APL o va acorda COA. Situația contravine principiului celor mai bune practici, deoarece: (a) aceasta înseamnă că primarul va avea în continuare posibilitatea de a exercita o influență politică, (b) subvențiile nu vor avea o țintă, se vor acorda companiilor și nu în mod direct populației sărace și (c) o asemenea abordare nu corespunde regulilor UE privind ajutoarele de stat.

Politica tarifară. În întreaga țară există discrepanțe mari în ceea ce privește accesibilitatea serviciului AAC. În multe orașe oamenii trebuie să-și limiteze în mod semnificativ consumul de apă, din cauza tarifelor mari. Există nevoia de a reevalua politica tarifară. În contextul regionalizării, politica tarifară pentru apă și canalizare trebuie să fie clară de la bun început, deoarece

aceasta ar putea fi piatra de încercare a opțiunii unor APL-uri pentru regionalizare.

Prin distribuirea cheltuielilor în cadrul Companiilor Regionale de Operare (CRO) ar putea fi ajustate nivelul tarifelor, care în prezent diferă mult între utilități, ar putea fi crescut accesul la servicii. Stabilirea unor tarife uniforme pentru fiecare companie regională este opțiunea dorită, dar nu și fezabilă – pe termen scurt, aceasta se va realiza treptat, pe măsura egalării serviciilor în cadrul CRO.

Pe termen scurt, politica va trebui să ia în considerație în special problema diferenței dintre servicii și capacitatea de plată în zonele urbane și rurale. Planul de acțiune al Strategiei AAC și Legea cu privire la SPAAC stipulează că ANRE va trebui să elaboreze o nouă politică tarifară, care să soluționeze și problemele menționate. Politica tarifelor trebuie să prevadă clar modul în care tariful va rămâne accesibil pentru segmentul cel mai sărac de populație.

Parteneriatele publice-private (PPP). Parteneriatele publice-private sunt văzute ca una dintre modalitățile de îmbunătățire a managementului companiilor, atrăgând operatori internaționali cu experiență. PPP-urile nu sunt încă larg răspândite în Republica Moldova, deși există cadrul juridic necesar. La momentul actual nu există asemenea parteneriate

nici în sectorul AAC, cu excepția conductei de apă Soroca-Bălți.

Există diferite forme de PPP și o vastă experiență a altor țări în domeniul AAC, care ar putea fi folosită în procesul consolidării capacităților locale. O condiție prealabilă pentru organizarea unor parteneriate publice-private de succes este existența unui mediu eficient de reglementare, cu o contractare și un cadru de monitorizare adecvate. Cadrul de bază existent în Moldova va trebui să fie adaptat pentru promovarea parteneriatelor publice-private în sectorul AAC. Un impediment major în promovarea acestora este lipsa economiilor semnificative. Acest impediment poate fi înlăturat prin agregarea serviciilor, ceea ce va constitui un pas important în promovarea PPP.

Stabilirea parteneriatelor publice-private și unificarea APL-urilor pot fi impulsionate prin creșterea autonomiei financiare locale, utilizarea stimulentei pentru sprijinirea regionalizării, actualizarea regimului de licențiere pentru AAC, stabilirea explicită a priorităților pentru proiectele AAC naționale și locale etc. De asemenea, trebuie prevăzute și efectele administrative, economice și sociale pentru toate instituțiile implicate în furnizarea serviciilor AAC, precum și pentru populație.

ROLUL ASISTENȚEI TEHNICE ÎN DOMENIUL DESCENTRALIZĂRII, DEZVOLTĂRII LOCALE ȘI REGIONALE

Introducere

Asistența tehnică continuă să dețină o pondere semnificativă în structura totală a asistenței externe pentru Republica Moldova. O parte importantă a asistenței externe acordate Republicii Moldova de comunitatea donatorilor constituie asistența tehnică destinată susținerii agendei naționale a reformei de descentralizare, de dezvoltare locală și regională.

Descentralizarea și asigurarea autonomiei locale constituie o prioritate a Guvernului Republicii Moldova și necesită o reformă complexă, profundă și multisectorială, care vizează majoritatea sferelor vieții sociale și economice. În acest sens, comunitatea partenerilor de dezvoltare activi în Republica Moldova, care întrunește o serie de state și organizații și cuprinde atât cooperarea multilaterală, cât și cea bilaterală, acționează pe zone de intervenție prioritare, iar o scurtă analiză indică următoarele variabile:

- *Dezvoltarea democrației* (UE, Statele Unite, Fundația Soros, Banca Mondială)
- *Ameliorarea serviciilor sociale* (UE, PNUD, Suedia)
- *Îmbunătățirea capacității administrative* (UE, PNUD, Banca Mondială, Statele

Unite, Suedia, Danemarca, Olanda)

- *Dezvoltarea regională și locală* (PNUD, Guvernul Germaniei).

Asistența externă privind SND în cifre și date

O serie de activități importante privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare (SND) au fost posibile grație suportului tehnic și financiar acordat în cadrul Programului Comun Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI). De asemenea, Guvernul a beneficiat de asistență pentru implementarea activităților din SND prin intermediul Proiectului USAID de Susținere a Autorităților Locale din Moldova, proiectelor GIZ, ambasadelor statelor UE, CoE ș.a. Astfel că produsele PCDLI în domeniul cooperării intercomunale au fost utilizate pe scară largă în procesul de implementare a proiectelor USAID (prin intermediul Programului de Asistență pentru Administrația Locală din Republica Moldova) și GIZ, de asistare a administrațiilor locale în îmbunătățirea prestării serviciilor municipale. De asemenea, partenerii germani au oferit asistență Agențiilor de Dezvoltare Regională, precum și Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, în domeniul dezvoltării locale și regionale. În acest sens, au fost



Maria Prisacari,
specialist în planificare strategică, ADR Nord

elaborate programe regionale sectoriale în următoarele domenii: (1) managementul deșeurilor solide, (2) asigurarea cu apă și canalizare, (3) eficiența energetică a clădirilor publice și (4) infrastructura drumurilor locale și regionale.

Conform prevederilor SND, activitatea Cancelariei de Stat, a ministerelor și a partenerilor de dezvoltare în cadrul Reformei de Decentralizare a fost direcționată în următoarele domenii de intervenție:

- Decentralizarea serviciilor și competențelor;
- Decentralizarea financiară;
- Decentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală;
- Capacitatea administrativă a APL;
- Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen.

În baza analizei activităților conform domeniilor de intervenție, constatăm că pe parcursul perioadei 2010-2015 eforturile au fost orientate preponderent spre procesul de decentralizare și dezvoltare locală și regională. Asistența tehnică oferită de donatorii externi a facilitat formularea politicilor de decentralizare în domeniile-cheie ale reformei: alocarea responsabilităților, decentralizarea fiscală, structura administrativ-teritorială și decentralizarea patrimoniului, educația și serviciile de asistență socială etc. Cu susținerea partenerilor externi, autoritățile locale din Republica Moldova au reușit să-și unească eforturile de creare a unei asociații mari, reprezentative și apolitice – Congresul Autorităților Publice Locale din Moldova (CALM). Eforturi constante au fost îndrepta-

te spre consolidarea capacității instituționale pentru descentralizare, dezvoltare locală și regională. Asistența s-a concentrat asupra consolidării încrederii și înțelegerii între principalii actori privind esența reformei, necesitatea și mecanismele de includere a principiilor drepturilor omului și egalității de gen în acțiunile fundamentale ale reformei. Schimbul de experiență privind bunele practici internaționale în domeniul descentralizării, dezvoltării locale și regionale a îmbunătățit în mod semnificativ înțelegerea funcționarilor publici și a schimbat atitudinile acestora.

În acest sens, în cadrul PCDLI, în perioada 2010-2015 au fost valorificați peste 13,2 milioane USD, din diferite surse externe, inclusiv 6,95 mil. USD de la Guvernul Suediei, 5,27 mil. USD de la Guvernul Danemarcei, 920 mii USD din PNUD și 70 mii USD de la Fundația Soros-Moldova. Totodată, în domeniul reformei administrației publice locale, în perioada 2009-2013, Guvernul Suediei a contribuit cu 5.517.348 USD și în perioada 2007-2009, împreună cu DFID, a oferit asistență în domeniul dezvoltării regionale, în valoare de 2.332.917 USD. Ulterior, Guvernul Suediei a continuat să ofere asistență tehnică, în parteneriat cu GIZ, cu un buget total de 6.333.869 USD planificat pentru perioada 2010-2016.

O estimare a costurilor asistenței donatorilor pentru implementarea reformei de descentralizare descentralizării – pentru perioada 2010-2015 – este prezentat în tabelul ce urmează (în mii dolari SUA):

Domenii de intervenție	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Îmbunătățirea cadrului legal și de politici	3.120	273	337	537	1.006	659	308
Consolidarea capacităților și dezvoltarea instituțională APL și APC	12.243	1.350	2.104	2.751	2.420	2.144	1.474
Intervenții locale	14.832	2.793	1.851	3.882	2.020	2.761	1.525
Total	30.194	4.416	4.292	7.169	5.446	5.564	3.306

Intervențiile au implicat consolidarea instituțiilor și cadrului instituțional necesar pentru conceptualizarea, inițierea și managementul procesului de descentralizare; diferite tipuri de consolidare a capacităților pentru actorii principali; angajarea experților naționali și internaționali pentru elaborarea politicilor. Prin asigurarea consultanței locale și internaționale, susținerea activităților zilnice ale instituțiilor implicate în reforma de descentralizare, diverse activități de consolidare a capacităților, asistența tehnică externă a asigurat coerența și continuitatea reformei de descentralizare și elaborarea unor politici de guvernare locală, cu integrarea dimensiunii de gen și drepturilor omului.

De asemenea, în perioada 2010-2015, s-au aflat în derulare proiectele Twinning, TAIEX și SIGMA, implementate prin intermediul asistenței UE. În vederea asigurării unei dezvoltări locale și regionale echilibrate, cu suportul UE, prin proiectul Twinning „Consolidarea capacităților în domeniul dezvoltării regionale în Republica Moldova”, a fost reușit elaborat proiectul de lege privind dezvoltarea regională. Totodată, au fost elaborate proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională, Ghidul metodologic de elaborare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională și a fost examinat cadrul normativ al planificării spațiale și dezvoltării urbane. Cu suportul asistenței financiare și tehnice din partea Guvernului Germaniei (circa 20 mil. de euro), a fost posibilă transpunerea în practică a dezideratului de dezvoltare regională – prin oferirea sprijinului instituțional pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agențiile de Dezvoltare Regională și primării, precum și realizarea unui șir de microproiecte în regiuni – pentru eficiența energetică a clădirilor publice, managementul deșeurilor solide, aprovizionarea cu apă și canalizare.

Concluzii

Suportul extern a contribuit în mod substanțial în procesul de descentralizare și dezvoltare locală. Asistența financiară și tehnică din par-

tea UE și a altor donatori a contribuit în mare măsură la democratizarea instituțiilor, la modernizarea serviciilor publice, la dezvoltarea regională. Totuși eficacitatea asistenței tehnice din această perioadă rămâne a fi o chestiune discutabilă. Atât Guvernul, cât și donatorii sunt destul de reținuți în ceea ce privește rezultatele proiectelor realizate cu suport extern.

Proiectele de asistență tehnică “continuă să se implementeze cu implicarea marginală a instituțiilor Guvernului, nemaivorbind de implicarea APL-urilor”⁷. Se creează impresia că resursele din asistența externă sunt “apreciate de autorități ca „bani ușori” care pot fi consumați fără a se preocupa prea mult de utilitatea și eficiența lor”⁸. Pe de altă parte, donatorii permit (sau chiar impun) demararea unor activități pentru care interesul autorităților lipsește cu desăvârșire, astfel, compromițând de la bun început rezultatele.

Asistența rămâne a fi foarte dispersată, lucru care face dificilă evaluarea impactului real al acesteia și care subminează, într-o anumită măsură, eforturile de fortificare a capacităților naționale. Cu toate că impedimentele în calea utilizării mai eficiente a asistenței externe sunt identificate și apreciate de ambele părți, progresul în depășirea lor este nesemnificativ. O condiție importantă pentru sporirea eficacității asistenței externe este implementarea reformei teritorial-administrative, reformă care continuă să fie tergiversată. Sporirea transparenței alocării și modului de utilizare a resurselor externe oficiale este o altă condiție necesară.

Donatorii, în pofida intențiilor pozitive, nu reușesc să asigure o coordonare suficientă a asistenței doar la nivelul lor. În același timp, se conturează tot mai mult tendința de centralizare excesivă a funcțiilor de coordonare. La nivel central, guvernul trebuie să asigure o mai bună

⁷ Priorități de guvernare 2009.//[on-line]: <http://www.e-democracy.md/files/prioritati-guvernare-2009.pdf> , p.326-327 (accesat pe 20.11.2015);

⁸ Ibidem, p.327.

valorificare a asistenței, să îmbunătățească mecanismele de evidență și de planificare, să promoveze agenda de armonizare. Însă, pentru ca sistemul să funcționeze, sporirea rolului și capacităților ministerelor este indispensabilă. La nivel ministerial trebuie să se asigure o mai bună coordonare cu politicile sectoriale și, cel mai important, trebuie să se asigure monitorizarea implementării proiectelor și să se evalueze impactul acestora.

Durabilitatea este condiția prealabilă și esențială pentru valorificarea asistenței acordate Republicii Moldova în domeniul descentralizării și dezvoltării locale. Durabilitatea

este, cu toate acestea, afectată de o serie de factori interdependenți. În primul rând, ea depinde de capacitatea instituțională a Republicii Moldova de a absorbi în mod eficient ajutorul financiar din partea donatorilor, precum și de capacitatea donatorilor de a oferi asistență tehnică specifică și „adaptată” la realitățile țării. Deși s-au făcut progrese în crearea unui cadru formal și instituțional de coordonare a asistenței donatorilor, Guvernul Republicii Moldova mai are de învățat și trebuie să facă eforturi în vederea implementării cu succes a reformei de descentralizare și dezvoltării locale și regionale.



2.2. DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ

DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ – PILONUL-CHEIE AL SND

Dintre cele 7 obiective ale Strategiei Naționale de Descentralizare, cea mai importantă este descentralizarea financiară, pentru ca ea reprezintă pilonul-cheie al reformei. Ce ne motivează să facem această reformă de descentralizare?

Ne motivează o autonomie financiară limitată, ce ține de impozitele și taxele locale, potențialul fiscal insuficient, lipsa de stimulente pentru extinderea bazei fiscale.

Ne motivează dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior, dar și erodarea bazei fiscale prin acordarea prin lege a numeroaselor facilități.

Ne motivează ineficiența sistemului de transferuri dintre APC și APL de diferite nivele, cu efect de descurajare a efortului fiscal propriu al autorităților APL.

Vrem să facem descentralizare, pentru că întregul sistem de finanțe locale este volatil (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul. Pentru că avem o transparență redusă a execuțiilor bugetare la toate nivelele APL și capacitatea scăzută a instituțiilor centrale relevante de a realiza o analiză complexă a rezultatelor execuțiilor bugetare locale.

Iar ca să reușim, trebuie să respectăm câteva principii de bază și anume:

- Responsabilizarea APL față de populație și a nivelurilor administrative superioare, cu garantarea în același timp a libertății de decizie și în gestiune, inclusiv financiară.
- Principiul corelării – acțiunile sau reformele propuse spre implementare în domeniul APL să fie corelate cu reformele în derulare.
- Bani urmează funcția – sistemul financiar să fie adaptat în funcție de atribuții, iar veniturile generate de prestarea unui serviciu să meargă la nivelul administrativ care răspunde de prestația respectivă.
- Asigurarea unui anumit grad de coeziune teritorială, prin reducerea disparităților dintre resursele disponibile la ambele nivele ale APL.

Sistemul financiar trebuie să stimuleze efortul fiscal propriu.

Sistemul financiar trebuie să asigure predictibilitate, stabilitate, continuitate și autonomie pentru ambele nivele ale APL, prin:



*Veaceslav Negruță,
ex-ministru de Finanțe*

- (i) garantarea posibilității de a asigura un nivel minim al serviciilor, având în vedere diferențele obiective dintre diverse UAT;
- (ii) evitarea partajării cu APL a veniturilor volatile în timp sau care produc dezechilibre teritoriale în colectare;
- (iii) folosirea unor criterii obiective în sistemul de transferuri;
- (iv) reducerea posibilității de modificare a sistemului prin legea bugetară anuală sau prin alte legi ad-hoc.

Numai așa vom perfecționa sistemul de finanțe publice locale, și vom asigura autonomia financiară a APL, menținând disciplina financiară și maximizând eficiența și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Trebuie să reformăm sistemul de transferuri și impozite partajate, astfel încât acesta să fie statuat pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel cel puțin minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor.

Pentru aceasta avem deja un cadru legal. Legea finanțelor publice locale a fost adoptată în două lecturi în 2012-2013 și într-o lectură finală în 2013. Legea a fost aplicată în regim „pilot” în 2014, în mun. Chișinău și în raioanele Basarabasca, Ocnița și Râșcani. Din 2015, Legea este aplicată la nivel național.

În paralel cu implementarea noii legi cu privire la finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, urmează să fie asigurată o veritabilă descentralizare financiară, cu responsabilitate și previzibilitate, cu eficiență și cu economisirea banului public. Cu o condiție: că și alte reforme progresează.

În cadrul discuțiilor am identificat mai multe aspecte de interes pentru următoarea etapă a reformei. Unele aspecte ar trebui să fie remediate, în special în ceea ce privește partea financiară.

Descentralizarea trebuie să vizeze necesitățile cetățeanului și ale comunității, iar angajamentul politic este crucial pentru reformă.

Vizibilitatea, transparența și perspectivele de dezvoltare – toate împreună – sunt o condiție pentru stabilitatea oricărui proces și, în special, în administrarea finanțelor publice locale. Dacă nu există stabilitate la nivel central, este foarte greu să stabilești planuri la nivel local.

Este timpul să lansăm agenda de reforme și să sincronizăm aceste reforme cu descentralizarea.

În mare parte, reforma proprietății și asistența socială, e vorba de asistența medicală, trebuie să corespundă eforturilor de descentralizare. Este esențial să avem un model de management public la nivel local.

Aspectele discutate la conferință trebuie să fie luate în considerare de viitorii guvernanți.

REFORMA DE DESCENTRALIZARE FINANCIARĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: REALIZĂRI ȘI PERSPECTIVE

Descentralizarea și asigurarea autonomiei locale au devenit una din prioritățile Guvernului Republicii Moldova, iar una dintre cele mai importante componente ale reformei respective este, desigur, descentralizarea financiară. Având drept scop prezentarea realizărilor actuale în procesul de implementare a reformei de descentralizare financiară în Moldova, în articol sunt, de asemenea, abordate perspectivele și provocările ulterioare aferente asigurării durabilității reformei respective.

Evoluțiile economice, sociale și politice din ultimii ani în Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice, în special al celei locale. Programul Guvernului stabilește clar că apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sînt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. În acest context, descentralizarea și asigurarea autonomiei locale au devenit o prioritate a Guvernului Republicii Moldova, definită ca unul dintre principalele obiective din cadrul agendei de reforme a țării noastre.

Întrucât o autonomie locală reală este posibilă doar în condiții de autonomie financiară, una dintre cele mai importante componente ale reformei respective este, desigur, descentralizarea financiară. Pînă în anul 2015, sistemul de transferuri interguvernamentale era imprevizibil și caracterizat de mai multe ineficiențe:

- Sistemul de alocare a transferurilor cu destinație generală era bazat pe modelul de "completare a diferenței" (*gap filling model*). Potrivit acestuia, volumul de transferuri pentru o anumită autoritate publică locală (APL) era stabilit ca diferență dintre nevoile stabilite pe baza costurilor medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, ținînd cont de structura demografică a populației și veniturile APL respective, ambele estimate la nivel central;
- APL nu avea stimulente semnificative în creșterea bazei de venituri proprii, în dezvoltarea economiei locale, în gestiunea patrimoniului propriu, întrucât volumul suplimentar de resurse financiare care putea fi obținut genera automat o reducere similară a volumului de transferuri de echilibrare;



Diana Toma,
consultant principal,
Ministerul Finanțelor

- 1) Sistemul de partajare a impozitelor și taxelor de stat nu avea nicio importanță, întrucât orice variație în volumul colectării sau a cotei de partajare nu avea niciun efect asupra volumului resurselor financiare disponibile pentru o APL, deoarece volumul transferurilor era ajustat în mod corespunzător;
- 2) Nivelul de dependență financiară a APL de nivelul întâi față de nivelul al doilea era foarte ridicat, deoarece consiliile raionale/municipale stabileau, în instanță finală, volumul de transferuri de echilibrare, precum și cotele de defalcare a impozitelor și taxelor de stat pentru APL de nivelul întâi;
- 3) Sistemul respectiv era puternic influențat de decizii ad-hoc și discreționare, cauzând astfel situații de incertitudine și un nivel scăzut de transparență.

În anul 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia națională de descentralizare (SND), care include: descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, dezvoltarea locală, capacitatea administrativă a APL, inclusiv din perspectiva drepturilor omului și egalității de gen.

Astfel, în domeniul descentralizării financiare, SND stabilește ca obiectiv *perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor*. Pentru atingerea acestui obiectiv, SND prevede trei grupuri de activități:

- I. Consolidarea bazei de venituri locale proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor;
- II. Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, stabilirea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor;

- III. Consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

Implementarea acțiunilor menționate mai sus impune o activitate concentrată și consecventă pe mai mulți ani, dar în același timp era necesară selectarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare a APL. Astfel, în vederea impulsivării reformei de descentralizare financiară, a devenit prioritară implementarea principalelor acțiuni din grupul al doilea de activități, care conține elementele-cheie ale descentralizării și fără de care nicio schimbare reală în direcția asigurării unei autonomii financiare la nivel local nu ar fi fost posibilă. Totodată, realizarea activităților respective urma să aibă un impact pozitiv asupra celorlalte două grupuri de activități.

În vederea îmbunătățirii sistemului de finanțare a APL, s-a ținut cont de următoarele principii generale:

- implementarea unui sistem simplu, transparent și echitabil de alocare a transferurilor, care ar încuraja efortul fiscal propriu al APL, inclusiv alocarea directă a transferurilor de la bugetul de stat la bugetele locale de nivelul întâi;
- stabilirea unui sistem transparent de partajare a impozitelor și taxelor de stat;
- impozitele și taxele de stat partajate trebuie să prezinte două caracteristici esențiale:
 - a) să fie mai puțin sensibile la fluctuațiile conjuncturii economice;
 - b) să fie cât mai omogen distribuite sub aspect teritorial.
- sistemul de învățământ pre-universitar și competențele delegate vor fi finanțate prin transferuri cu destinație specială;
- necesitatea menținerii anvelopei financiare.

În acest context, pe parcursul anilor 2011-2012, Ministerul Finanțelor, cu suportul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată al PNUD Moldova, a elaborat și a analizat o serie de modele și simulări economice ale unor propuneri de politici, care ar contribui la creșterea autonomiei financiare a autorităților publice locale și la îmbunătățirea sistemului de transferuri. În acest sens, a fost inițiată modificarea Legii privind finanțele publice locale (nr. 397-XV din 23.10.2003) și a Codului Fiscal (nr. 1163-XIII din 24.04.1997), astfel încât, după numeroase dezbateri publice, seminare de instruire, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat, în lectură finală, modificările la Legea privind finanțele publice locale și Codul Fiscal, la 1 noiembrie 2013.

Conform legii, începând cu 1 ianuarie 2014, noile modificări au fost puse în aplicare, cu titlu de pilotare, în unitățile administrativ-teritoriale din cadrul a trei raioane (Basarabeasca, Ocnița, Rîșcani) și în cadrul municipiului Chișinău, iar, începând cu anul 2015, noul sistem este implementat integral în toate unitățile administrativ-teritoriale. Principalele modificări sunt:

- fondul de susținere financiară (FSF) este unica sursă pentru transferurile cu destinație generală destinate APL, fiind constituit din impozitul pe venitul persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări unităților administrativ-teritoriale. Acesta se distribuie în două fonduri distincte pentru echilibrarea bugetelor locale de nivelul întâi (FEB1) și ale celor de nivelul al doilea (FEB2);
- sistemul actual de alocare a transferurilor cu destinație generală se bazează, în principiu, pe o formulă matematică aditivă, fiind utilizați trei indicatori simpli și transparenți: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unității administrative-teritoriale. Pe baza experienței internaționale și a literaturii de specialitate, se consideră că acești indicatori aproximează bine atât capacitatea financiară locală, capacitatea de a genera resurse fi-

nanciare, cât și nevoile de servicii publice la nivel local;

- în vederea asigurării predictibilității sistemului de partajare a impozitelor și taxelor de stat, normativele de defalcare de la impozitul pe venitul persoanelor fizice sunt stabilite, prin lege, pe tipurile de bugete locale, după cum urmează: i) pentru bugetele municipale Chișinău și Bălți – 50% și, respectiv, 45%; ii) pentru bugetele raionale – 25%; iii) pentru bugetele orașelor-reședință de raion – 20%; iv) pentru bugetele celorlalte unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi – 75%. Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova este defalcată în continuare, în mărime de 50%, în bugetele locale de nivelul al doilea;
- sistemul de învățământ preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar) și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat.

Noul sistem deja prezintă un șir de avantaje și oportunități de care beneficiază APL, și anume:

- nu mai există raporturi financiare de subordonare între APL de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea;
- există predictibilitate pentru planificarea strategică, precum și stabilitate și transparență;
- noul sistem are scopul de a crea stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a APL, cel puțin prin două mecanisme. În primul rând, deoarece cheltuielile APL sunt determinate de nivelul veniturilor, fiecare APL fiind direct cointerată să colecteze cât mai multe venituri – pentru a putea cheltui mai mult – potrivit nevoilor lor specifice. În al doilea rând, la calcularea indicatorului capacitate fiscală pe locuitor se utilizează numai

veniturile din impozitul pe venitul persoanelor fizice, făcând abstracție de veniturile proprii ale unei APL, astfel colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele de echilibrare primite de APL;

- indicatorii de autonomie financiară prezintă o îmbunătățire semnificativă.

Cu toate acestea, pentru asigurarea continuității și impactului pozitiv al reformei de descentralizare financiară, actualmente este importantă concentrarea eforturilor în vederea consolidării bazei de venituri proprii. Un alt domeniu de intervenție important este, desigur, consolidarea capacităților de management financiar la nivel local. De rând cu aceasta, urmează să fie monitorizate implicațiile macro-

fiscale și riscurile potențiale aferente noului cadru de descentralizare financiară. Astfel, pentru a asigura coerența cadrului de control al cheltuielilor autorităților publice locale, al riscurilor macro-financiare aferente datoriei unităților administrativ-teritoriale, precum și gestionarea eficientă a numerarului în cadrul noului sistem, este necesară stabilirea unui set de reguli fiscale pentru APL. Mai mult decât atât, în vederea asigurării durabilității reformei de descentralizare financiară în Republica Moldova, este nevoie de măsuri concrete și în cadrul celorlalte domenii pasibile de descentralizare: reforma administrativ-teritorială, descentralizarea proprietății și descentralizarea serviciilor și competențelor.



IMPLEMENTAREA NOULUI SISTEM DE FORMARE A BUGETELOR LOCALE: EVALUAREA IMPACTULUI

În 2015, la un an după implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale în 78 de UAT pilot, Ministerul Finanțelor a inițiat un exercițiu de evaluare a impactului implementării, identificare a lacunelor și evidențiere a posibilelor aspecte de îmbunătățire. Evaluarea s-a realizat prin instrumente și metode de monitorizare/evaluare și în baza unui set de indicatori cantitativi și calitativi de măsurare a rezultatelor în implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale. Perioada analizată cuprinde 2 ani: 2013 – când a funcționat vechiul sistem de formare a bugetelor locale și anul 2014 – când a fost implementat noul sistem. Rezultatele analizei efectuate denotă că veniturile totale ale UAT au crescut în anul 2014, comparativ cu 2013. La fel s-a întâmplat cu veniturile proprii și cele autonome, care au crescut în majoritatea localităților, atât în mărime absolută, cât și raportate la un locuitor. Majorarea veniturilor a contribuit și la majorarea cheltuielilor. Noul sistem creează stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii ale autorităților administrației publice locale, datorită eliminării dependenței transferurilor de veniturile colectate în teritoriu.

Majoritatea APL-urilor au conștientizat esența modificărilor și sunt preocupate de identifica-

rea posibilităților de sporire a veniturilor prin valorificarea la maxim a terenurilor proprietate publică, însă aceste eforturi nu pot da roade chiar din primul an de implementare a reformei. Este foarte apreciat de către autoritățile publice locale faptul că s-a reușit asigurarea unei clarități în calcularea transferurilor generale, în acest fel asigurându-se creșterea gradului de predictibilitate, că au fost stabilite relații directe între nivelul unui și bugetul de stat. Totodată, noul sistem a crescut și gradul de responsabilitate a autorităților administrației publice locale privind alocarea banilor publici.

Noul sistem de formare a bugetelor locale urmează să fie îmbunătățit, cu realizarea descentralizării financiare pe celelalte două componente prevăzute de Strategia Națională de Descentralizare.

Introducere

La 1 noiembrie 2013, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 267 privind modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Legea privind finanțele publice locale și Codul fiscal. Prin aceste modificări, în conformitate cu obiectivul specific II al componenteii "Descentralizare financiară" din cadrul Strategiei Naționale de Descentralizare, aprobată prin



*Ion Meleştean,
consultant finanțe publice,
Institutul de Dezvoltare
Urbană*

Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012, au fost instituite noi reguli de formare a bugetelor locale, noi relații interbugetare și noi condiții de funcționare a sistemului finanțelor publice locale. Modificările operate vizează *reformarea sistemului de formare a bugetelor locale și celui 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 un nivel minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor.*

Pe parcursul anului 2014, noul sistem de formare a bugetelor locale a fost pilotat în unitățile administrativ-teritoriale din raioanele Basarabeasca, Ocnița, Râșcani și municipiul Chișinău – denumite în continuare UAT pilot. La un an de la implementarea noului sistem, Ministerul Finanțelor a inițiat un exercițiu de evaluare a impactului implementării, identificare a lacunelor și evidențiere a posibilelor aspecte de îmbunătățit.

Scopul exercițiului a fost evaluarea rezultatelor implementării noului sistem de formare a bugetelor locale, determinarea unor eventuale lacune existente în procesul de implementare a noului sistem și formularea concluziilor și recomandărilor de rigoare, în vederea eliminării acestora și perfecționării sistemului nou implementat.

Evaluarea a fost realizată prin instrumente și metode de analiză/evaluare și în baza unui set de indicatori cantitativi și calitativi de măsurare a rezultatelor în implementarea noului sistem de formare a bugetelor locale.

Constatări

Rezultatele analizei arată că în anul 2014, atât în UAT de nivelul I, cât și în cele de nivelul II din raioanele pilot și mun. Chișinău, veniturile totale și veniturile totale pe locuitor au crescut în medie cu 45-50%, comparativ cu anul 2013. Creșterea acestui indicator a fost condiționată de modificări în sistemul de relații interbugetare care au schimbat mecanismul de calculare a transferurilor și pe cel de partajare a impozite-

lor și taxelor de stat, precum și de alocare din bugetul de stat a transferurilor pentru cheltuielile capitale. A crescut capacitatea APL de a prognoza veniturile la buget, determinată de obiectivitatea formulei pentru transferuri cu destinație generală.

În perioada 2013-2014, veniturile proprii au crescut în 47 (circa 60%) din cele 78 UAT pilot de nivelul I și II din raioanele pilot și mun. Chișinău, din care 27 UAT au înregistrat creșteri de până la 10%, iar 20 UAT – creșteri mai mari de 10%. Aceste performanțe au fost condiționate de creșterea veniturilor din taxele locale – în medie cu 10-15%, a impozitelor pe proprietate – cu 5-10%, precum și de creșterea încasărilor din arendă și locațiune – cu circa 20%, fiind încasate restanțele acumulate de persoanele fizice/juridice în anii precedenți. Celelalte UAT, în special din raionul Râșcani și Basarabeasca, au înregistrat un nivel scăzut de colectare a taxelor și impozitelor locale, unele au admis restanțe.

Nivelul de realizare a veniturilor proprii s-a îmbunătățit în localitățile pilot, în perioada 2013-2014, tendința fiind de a atinge nivelul dorit de 100%. Există UAT unde veniturile proprii s-au realizat în proporții mai mici, unde nu au fost încasate veniturile din arendă și s-au admis restanțe la plata taxelor și impozitelor locale. Totodată, sunt și UAT unde acest indicator a înregistrat valori foarte mari (200%), fenomen condiționat de încasarea datoriilor la plata pentru arendă din anii precedenți, care nu au fost prevăzute în buget. Însă, dacă excludem aceste UAT, unde se înregistrează valori extreme ale indicatorului, se constată o consolidare a capacității de a prezice și de a controla sursele proprii de venituri.

Veniturile autonome, pe lângă veniturile proprii, cuprind și cotele defalcărilor de la impozitele și taxele de stat. Rezultatele analizei denotă că veniturile autonome în bugetele locale au crescut semnificativ (de până la 5-6 ori, iar în unele localități – chiar și de 10 ori mai mult) în toate UAT pilot în 2014, comparativ cu 2013. Această modificare a fost condiționată de mo-

dificarea modului de formare a veniturilor autonome și nu reprezintă o creștere de facto a volumului total de venituri. Noutatea adusă de această modificare constă în faptul că a crescut puterea de decizie a APL asupra acestei categorii de venituri. În mod practic, UAT pilot au avut posibilitatea de a decide în mod independent privind utilizarea acestor resurse, care au fost orientate preponderent spre exercitarea competențelor proprii.

Transferurile totale au crescut în 2014, comparativ cu 2013, în toate bugetele locale ale UAT pilot, în medie cu 117%. Această creștere a fost determinată, în mare parte, de modificarea sistemului de relații interbugetare, dar și de alocarea transferurilor pentru investiții capitale. Analizând indicatorul gradul de dependență a bugetului local față de bugetul de stat, s-a constatat că acesta a crescut cu 15 puncte procentuale – atingând valoarea medie de 73% în 2014, față de 2013. Totodată, transferurile cu destinație generală au o formulă de calcul stabilită prin lege și se alocă în bugetul local, unde, împreună cu veniturile autonome, formează veniturile cu destinație generală, asupra cărora APL au obținut putere de decizie în noul sistem. Astfel, se constată că deși transferurile – ca volum total – au crescut în toate bugetele locale, noul sistem de relații interbugetare a oferit UAT o descentralizare și o autonomie financiară mai largă.

Majorarea veniturilor totale a contribuit și la majorarea cheltuielilor totale, care au crescut, în medie, cu 42% în bugetele locale ale UAT pilot. Această majorare a fost influențată de creșterea cheltuielilor curente în 2014 – comparativ cu 2013 – în medie cu 14% și de creșterea cheltuielilor de capital – în medie cu 141%.

Cheltuielile de personal autonome. Analizând cheltuielile de personal autonome raportate pe un locuitor, s-a constatat că în localitățile cu un număr mic de locuitori (până la 1500 de locuitori), acestea sunt aproximativ de 4-5 ori mai mari decât în cele cu un număr de 3000 de locuitori și mai mult. Astfel, "povara" de întreținere a personalului administrativ,

raportată la un locuitor, este foarte mare și intuim că serviciile publice prestate către locuitori sunt la un nivel nesatisfăcător.

Concluzii

La un an de la implementarea noului sistem, Ministerul Finanțelor a inițiat un exercițiu de evaluare a impactului implementării, identificare a lacunelor și evidențiere a posibilelor aspecte de îmbunătățit. Rezultatele evaluării ne permit să constatăm următoarele:

Eliminarea normativelor de cheltuieli la determinarea mărimii transferurilor oferă posibilitatea APL să-și gestioneze resursele conform priorităților locale. Totodată, prin excluderea dependenței transferurilor de mărimea cheltuielilor estimată de către autoritățile centrale, a crescut responsabilitatea APL pentru o mai bună gestionare a resurselor bugetare disponibile. Aceasta presupune că impactul noului sistem asupra modului de administrare a resurselor bugetare ar fi unul pozitiv.

Noul sistem creează premise pentru responsabilizarea cheltuirii banilor publici, deoarece au dreptul să identifice activitățile prioritare pe care trebuie să le finanțeze. „Se conduce bine de sus, dar se administrează mai bine de jos”.

Noul sistem stimulează APL să suplimenteze veniturile, deoarece ele rămân la dispoziția APL și pot fi utilizate conform deciziilor consiliilor locale și pot îmbunătăți calitatea serviciilor publice. Dar pentru aceasta trebuie rezolvată o problemă principială, asigurarea pârghiilor necesare pentru gestionarea efectivă a bunurilor proprietate publică. Faptul că în administrarea proprietății publice există anumite bariere și lipsa pârghiilor de control reduc interesul și motivația APL de a asigura o gestiune financiară și administrativă performantă.

Veniturile totale ale UAT au crescut în anul 2014. La fel s-a întâmplat cu veniturile proprii și cele autonome, care au crescut în majoritatea localităților, atât în mărime absolută, cât și raportat la un

locuitor. Noul sistem creează stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii ale autorităților administrației publice locale, datorită eliminării dependenței transferurilor de veniturile colectate în teritoriu. Majoritatea APL au conștientizat esența modificărilor și sunt preocupate de identificarea posibilităților de sporire a veniturilor prin valorificarea la maxim a terenurilor proprietate publică, însă aceste eforturi nu pot da roade chiar din primul an de implementare a reformei. Totodată, APL au puțină libertate de decizie asupra impozitelor pe proprietate. În localitățile rurale nu a fost efectuată estimarea valorii de piață a bunurilor imobile în scop de impozitare, cota este fixă, aprobată prin lege, scutiile și reducerile de asemenea sunt fixate prin lege și APL nu pot influența acești indicatori pentru a-și spori încasările în buget. Creșterea încasărilor la impozitele pe proprietate în anul 2014 a fost generată de achitarea datoriilor acumulate de unii contribuabili în anii precedenți și nu de extinderea bazei fiscale.

Suma totală a transferurilor către UAT de nivelul întâi a crescut în anul 2014, comparativ cu anul 2013, creșterea fiind condiționată de modificarea relațiilor interbugetare și impozitelor partajate, precum și de creșterea transferurilor pentru cheltuielile capitale. Cu toate că odată cu creșterea transferurilor, teoretic, a crescut și gradul de dependență a bugetelor locale față de bugetul de stat, gradul de autonomie financiară a UAT a crescut. Această modificare se explică prin faptul că transferurile cu destinație generală pot fi calculate în mod independent și cheltuite după prioritățile locale ale comunității.

A crescut considerabil nivelul de transparență la calcularea transferurilor din fondul de susținere financiară, fiind oferită o formulă foarte clară, un fond de susținere determinat pe baza execuției din anii precedenți, care nu poate fi distorsionată și indicatori bine cunoscuți și transparenți (populația și suprafața UAT). Pierzătorii din noul sistem trebuie să conștientizeze că fondul de compensare se va crea în bugetul de stat numai în primii doi ani de implementa-

re a noului sistem. Deci va trebui stimulat interesul APL de a suplimenta veniturile în bugetul local. Credem că în condițiile în care CFL_1 este cu mult mai joasă decât CFL_n în multe localități, va fi nevoie de o nouă organizare teritorial-administrativă, care va reuni eforturile și va crea noi relații intercomunale – pentru rezolvarea problemelor de interes comun.

Totuși, noul sistem oferă posibilități pentru o planificare mai precisă a veniturilor, deoarece în lista impozitelor și plăților care formează partea de venituri a UAT sunt tipurile de venituri care pot fi relativ ușor prognozate (impozitele pe proprietate, taxele locale, arenda bunurilor, impozitul pe venit din salariu), iar impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător, care este unul foarte instabil și greu de prognozat, în noul sistem a fost înlăturat din lista veniturilor UAT, fiind instituit un nou sistem de relații interbugetare și impozite partajate.

Recomandări

Constatările de mai sus fundamentează următoarele recomandări, realizarea cărora ar determina îmbunătățirea noului sistem de finanțe publice locale:

1. Liberalizarea cotelor la impozitele pe proprietate prin excluderea pragurilor minime și maxime stipulate în Codul fiscal sau introducerea prevederii conform căreia APL poate stabili cote diferențiate pentru diferite categorii de bunuri imobiliare. Astfel, administrația publică locală va avea posibilitatea să stabilească cotele proprii de impozitare a diferitor categorii de terenuri, în funcție de amplasare, bonitate și alte aspecte calitative ale solurilor.
2. Este necesară continuarea implementării prevederilor Titlului VI al Codului Fiscal (impozitarea după valoarea de piață) – în localitățile rurale, pentru a oferi APL puterea de decizie asupra mărimii cotelor impozitului pe bunurile imobile cu destinație locativă.
3. Elaborarea și implementarea unui program național pentru evaluarea integrală a bunu-

rilor imobiliare la nivel local. Impozitarea bunurilor imobiliare în baza valorilor bunurilor apropiate valorii lor de piață va spori veniturile generate din impozitele pe proprietate. În același context, se recomandă ca prevederile legale să vizeze reevaluarea sistematică a bunurilor imobiliare, o dată la 4-5 ani.

4. Potențialul de venituri proprii locale nu este valorificat. În majoritatea UAT pilot, o parte din taxele locale prevăzute de legislație nu sunt puse în aplicare, iar impozitele locale sunt stabilite la limita minimă. Nerealizarea reformei de descentralizare financiară pe componenta de creștere a capacității fiscale, lipsa pârgiiilor locale de influență asupra colectării impozitelor și taxelor locale au un impact negativ asupra creșterii veniturilor proprii. Se recomandă să fie realizate modificări în legislația în vigoare, astfel încât receptorilor fiscali din cadrul primăriilor să li se atribuie competențe de monitorizare a activității agenților economici locali și elaborare a proceselor-verbale pentru neachitarea în termen a impozitelor, se propune abilitarea receptorului fiscal cu dreptul de inspector fiscal.
5. În majoritatea localităților rurale și urbane se accentuează că sunt nereguli în evidența activității agenților economici, nu se duce evidența numărului de angajați, volumului veniturilor încasate etc. Toate acestea condiționează pierderi în veniturile bugetului local. În acest sens, este necesară consolidarea mecanismelor de conlucrare transparentă între APL și reprezentanții inspectoratelor fiscale teritoriale de stat și inspecției muncii.
6. O problemă nesoluționată deocamdată la nivel local este legată de taxele pe resursele naturale. Aceste taxe sunt venituri proprii ale UAT de nivelul doi. Deseori, resursele naturale se află pe teritoriul unei UAT de nivelul întâi, dar sunt gestionate de UAT de nivelul doi. Se recomandă realizarea unor studii și evaluări prin care să fie identificate posibilitățile de alocare a unei cote din taxele colectate (5-10%) direct localităților în care se află resursele naturale, pentru a compensa preju-

diciile cauzate de exploatarea tehnică a resurselor naturale, deteriorarea infrastructurii tehnico-edilitare și de comunicații. Totodată, se recomandă revederea prevederilor legale prin care agenții economici care gestionează astfel de bunuri, publice sau private, să fie obligați să achite în bugetul local o taxă de mediu suplimentară.

7. Repartizarea transferurilor cu destinație generală în proporție de 60% sau proporție de 1/10, lunar, din suma anuală – în primele 6 luni ale anului și 1/15, lunar, în următoarele 6 luni, deoarece veniturile proprii poartă un caracter sezonier și nu se colectează în această perioadă, ceea ce creează dificultăți la plățile salariale ale personalului din instituțiile ce se află în subordinea APL.
8. Odată cu divizarea transferurilor în transferuri generale și transferuri speciale, s-a dublat și efortul depus de contabili. În acest sens, este recomandată identificarea unor mecanisme de consolidare a capacităților contabililor APL, precum și identificarea unor pârgii de motivare salarială a lor.
9. Este necesar să se aprobe și aplice prevederile legale ce vizează abilitarea autorităților publice locale cu posibilități noi de generare a unor venituri și pârgii de administrare a veniturilor fiscale proprii. În cazul în care se va tergiversa cu aprobarea unor astfel de prevederi, peste un an APL nu vor mai fi susținute cu resurse din fondul de compensare. În acest caz reforma inițiată poate fi compromisă.

Per ansamblu, implementarea acestor recomandări poate contribui la impulsionarea dezvoltării socioeconomice locale, ameliorarea mediului de afaceri, deschiderea mai multor locuri de muncă și, astfel, suplimentarea veniturilor bugetelor locale. În concordanță cu propunerile de modificări la cadrul legal – care ar îmbunătăți sistemul de relații interbugetare, prin crearea unor pârgii suplimentare de colectare și administrare a veniturilor proprii se va obține o veritabilă descentralizare administrativă, economică, financiar-bugetară și fiscală.



*Olga Driga,
doctorand, Academia de
Administrație Publică*

REFORMA FISCALĂ DE MEDIU ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII

Reforma fiscală de mediu are potențialul de a juca un rol important în sprijinirea țărilor în curs de dezvoltare, de a crește nivelul veniturilor, creând în același timp stimulente care generează beneficii de mediu, de a sprijini reducerea sărăciei. Mobilizarea veniturilor interne este unul dintre principiile de bază ale conceptului reformei fiscale de mediu (RFM), care contribuie, de asemenea, la constituirea unui sistem de taxe eficient și echitabil, esențial pentru creșterea economică și reducerea sărăciei. Activitățile RFM și integrarea acestora în politicile naționale necesită sprijin politic, iar una din modalitățile de implementare a RFM este ancorarea acesteia în alte procese politice cheie, precum este descentralizarea.

Conceptul de reformă fiscală de mediu a fost pe agenda politică pentru mai mult de două decenii și a fost introdus în mai multe țări. O noțiune comună a ceea ce reprezintă RFM poate fi găsită în două rapoarte, mai degrabă similare, publicate de Banca Mondială (2005) și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), conform cărora reforma fiscală de mediu se referă la o serie de măsuri fiscale și de stabilire a prețurilor – care pot ridica veniturile fiscale, cu promovarea,

totodată, a obiectivelor de mediu. Aceasta include impozitele pentru exploatarea resurselor naturale sau privind poluarea. RFM poate aborda în mod direct problemele de mediu care amenință mijloacele de subsistență și sănătatea. RFM poate asigura resurse economice sau genera venituri ce vor mijloci accesul celor săraci la serviciile de apă, canalizare și energie electrică (OCDE, 2005, p. 24). Prin urmare, RFM trebuie să fie integrată în cadrul politicilor și planurilor naționale existente.

O funcționare corectă a cadrului legal și instituțional este o cerință de bază pentru succesul oricărui instrument al RFM (și al oricărei alte măsuri politice). Acest aspect este de un interes critic atunci când se discută propuneri ce țin de reforma fiscală de mediu – fie în contextul reformării instrumentelor RFM deja existente, fie în aplicarea unora noi. Obstacolele instituționale pot afecta eficiența instrumentelor economice, deoarece acestea nu pot substitui măsurile de reglementare (de exemplu, politicile de comandă și control), ceea ce înseamnă că instrumentele economice „necesită, de asemenea, instituții puternice, o legislație adecvată și o monitorizare și implementare efectivă.” (Huber și colab., 1998, p. 2)

Un „model” sau „rețetă” pentru o reformă fiscală de mediu de succes nu este și nu va exista, probabil, niciodată. Cu toate acestea, experiența dobândită în țările dezvoltate și în cele în curs de dezvoltare poate fi preluată și servi ca punct de reper pentru planificarea RFM conform necesităților specifice ale fiecărei țări. Diferențele dintre regimurile fiscale sunt un indiciu clar al diversității. Problema nu este dacă măsurile RFM constituie instrumente adecvate pentru țările în curs de dezvoltare, ci mai degrabă modul în care trebuie să fie proiectată RFM, astfel încât aceasta să poată contribui la realizarea obiectivelor politice specifice pentru fiecare țară. Concluzia este că „potrivirea instrumentelor individuale la anumite țări va varia în funcție de nivelul de dezvoltare, resursele naturale și capacitatea instituțională.” (Banca Mondială, 2005, p. iii)

Ca urmare a actualei crize economice, financiare și de mediu, la nivel global sunt studiate instrumente financiare inovatoare (CE, 2010c). Instrumentele fiscale din politica de mediu, cum ar fi taxele pe energie și emisiile de CO₂, sistemele de comercializare a emisiilor, au în comun faptul că acestea pun un preț pe emisiile de CO₂, generând venituri care pot fi utilizate pentru a face față provocărilor actuale de mediu. Aceste instrumente atrag tot mai multă atenție, sunt introduse în mai multe țări din întreaga lume și sunt descrise într-un document de lucru recent al FMI, ca fiind „cea mai importantă inovație recentă, care ar putea fi sugestivă pentru tendințele politicii fiscale.” (Norregaard și Khan, 2007, p.7)

Realitatea politică arată că RFM este un pachet de politici care ar putea fi aplicat atât în țările dezvoltate, cât și în cele în curs de dezvoltare. Cu toate acestea, schema exactă a RFM trebuie să reflecte diferitele condiții generale (economice, politice, instituționale, sociale, juridice etc.), precum și obiectivele politice pe care țările doresc să le realizeze. Acest lucru înseamnă că nu există nicio „abordare unică”. Punctul de plecare este di-

ferit între țări și va fi reflectat în instrumentele economice disponibile.

Pentru a atinge obiectivele propuse, în contextul politic național al Republicii Moldova, strategia RFM se axează pe trei componente principale: (1) reforma subvențiilor dăunătoare mediului, a subvențiilor verzi, cât și a plăților/taxelor, (2) dezvoltarea capacităților pentru reforma fiscală de mediu și obținerea unui consens între toți actorii cointeresați și (3) integrarea reformei fiscale de mediu în procesele de planificare locale și centrale.

În prezent, subvențiile agricole și stimulentele fiscale pentru produsele energetice nu comportă măsuri adecvate de mediu sau de asigurare a durabilității. Nu au fost coordonate eforturile de examinare a experienței internaționale și încorporare a criteriilor de mediu în politici care să permită subvenții și stimulente fiscale în agricultură și sectorul energetic. În consecință, subvențiile și practicile curente de stabilire a prețurilor ar putea fi îmbunătățite pe baza experienței din alte țări, în special din cadrul Uniunii Europene. Potrivit estimărilor experților, excluderea ratelor TVA reduse pentru consumatorii casnici la plata pentru gazele naturale și energia electrică ar aduce un surplus la bugetul național anual, în valoare de peste 700 milioane de lei. Consumul anual de gaze se va reduce cu aproape 3 milioane m³, iar consumul de energie electrică – cu 31 milioane kWh. Emisiile gazelor cu efect de seră se vor reduce cu peste 20 mii mg anual. Totodată, ca urmare a acestei reforme, facturile gospodăriilor ar putea crește cu 10%. De aceea, este necesară o abordare diferențiată a politicilor, în special de acordare a ajutorului social păturilor vulnerabile. De asemenea, sporirea ratei TVA ar putea induce un impact adițional asupra mediului, prin creșterea nivelului de utilizare a altor carburanți fosili pentru încălzire, drept substituenți ai gazului, care este mai scump (cum ar fi cărbunele de o calitate proastă sau lemnul). Utilizarea unor astfel de carburanți

nu numai că nu va reduce emisiile de CO₂, ci ar putea duce la sporirea altor tipuri de poluare. Deși lemnul (biomasa) este considerat neutru în ceea ce privește emisiile de CO₂, nivelul emisiilor altor poluanți (pulbere în suspensie, benzopiren), drept rezultat al arderii cazanelor, este semnificativ.

O altă componentă importantă a RFM vizează reformarea sistemului existent al plăților pentru poluarea mediului, prin integrarea unor strategii pe termen scurt și pe termen lung, care să determine ajustarea cadrului legal la standardele europene și în conformitate cu Acordul de Asociere UE-RM. În acest context, sunt necesare restructurarea, consolidarea capacității și elaborarea noilor reglementări privind funcționarea Fondului Ecologic Național (FEN), care vor conduce la îmbunătățirea funcționării, eficientizarea, sporirea transparenței și creșterea resurselor financiare pentru sectorul de mediu.

FEN reprezintă în prezent cel mai important sistem de subvenții ecologice din Republica Moldova. RFM urmărește îmbunătățirea procedurilor de gestionare și funcționare ale acestui fond, axându-se pe facilitarea investițiilor legate de obiectivele de mediu.

Totodată, prin aprobarea Legii privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, a apărut riscul apariției unor circumstanțe care vor influența activitatea FEN și gestionarea eficientă a acestuia de către Ministerul Mediului. Astfel, odată cu intrarea în vigoare în 2016 a Legii nr. 181, activitatea FEN va suferi schimbări cardinale, ce vizează autonomia deplină, gestiunea contabilă (conturile bancare), păstrarea soldurilor neutilizate etc. În contextul riscurilor înregistrate prin intrarea în vigoare a Legii nr. 181, sunt necesare amendamente la Legea nr. 1540-XIII privind plata pentru poluarea mediului și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181. Scopul acestor amendamente este acordarea sta-

tutului de instituție juridică separată și autonomă Fondului Ecologic Național. Aceste modificări legislative, susținute de o restructurare instituțională și acreditarea FEN la Fondul Global de Mediu, ar permite, până la sfârșitul anului 2016, dublarea resursele financiare pentru sectorul de mediu, inclusiv din contul finanțării externe.

Consolidarea capacităților pentru implementarea RFM implică asigurarea unei vizibilități a priorităților naționale și globale de mediu în Moldova, inclusiv prin consultări regulate și substanțiale între factorii de decizie politică. Un astfel de mecanism este destinat să catalizeze procesele politice, care pot implica actori-cheie pentru realizarea priorităților naționale și globale de mediu ale Republicii Moldova.

Prin asigurarea instruirii clare și necesare pentru actorii interesați, practicieni și factorii de decizie, în ceea ce privește opțiunile tehnice și politice necesare pentru ecologizarea și reformarea subvențiilor și impozitelor de mediu, analiza piețelor financiare și exercițiile de estimare a costurilor pentru realizarea obiectivelor globale de mediu, sunt posibile mobilizarea și implicarea factorilor de decizie din domeniul politicilor, pentru a ține cont de prioritățile naționale și globale de mediu și pentru implementarea RFM în Republica Moldova. RFM va corespunde angajamentelor Republicii Moldova privitor la obiectivele ecologice naționale și globale.

În scopul promovării RFM, este necesară crearea unei platforme strategice, a unei Comisii a RFM, ca mecanism de interacțiune între toate părțile implicate în reformă. Platforma va avea un rol de îndrumare și sprijin politic pentru procesul RFM și va reflecta eforturile tuturor agențiilor cu atribuții în domeniul politicilor privind dezvoltarea durabilă și promovarea economiei verzi. În acest context și în vederea asigurării durabilității acestei platforme, sunt necesare consultări

și discuții pentru crearea Comisiei RFM la nivelul Președinției, oficiului prim-ministrului, Ministerului Mediului, Ministerului Economiei, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Totodată, este necesar un grup de lucru interministerial pentru elaborarea propunerilor privind RFM și dezvoltarea durabilă verde, care, ulterior, ar putea fi transformat într-o Comisie interministerială ce abordează problemele RFM.

Reforma fiscală de mediu ține de domeniul managementului finanțelor publice și necesită măsuri fiscale care să reflecte realitățile socioeconomice și politice. Ca urmare, o astfel de reformă se confruntă cu un risc politic inerent.

Datorită complexității RFM și caracterului inter-sectorial, este dificilă înțelegerea deplină a factorilor de decizie politică și a comunităților locale. Având în vedere că reforma necesită o anumită specializare, este, de asemenea, important ca evaluările, analizele, studiile, recomandările și propunerile să fie elaborate în strânsă colaborare cu părțile interesate și să fie ajustate la realitățile locale.

Criza politică poate genera incertitudine în procesul de perfecționare a cadrului legal, în special în ceea ce ține de dezvoltarea instituțională și operațională a Fondului Ecologic Național. Instabilitatea politică poate provoca întârzieri și rezistență politică la implementarea instrumentelor de RFM.

În concluzie, putem menționa că eficacitatea RFM depinde de voința politică de implementare, de capacitatea instituțională și de condițiile cadrului legislativ. Realizarea RFM necesită un cadru de guvernare relativ stabil, transparent și coerent, în special în materie de gestiune financiară.

În plus, RFM este un proces dificil de coordonare între diferite părți interesate, care au obiective, necesități și capacități de negociere diferite. Este necesară o înțelegere clară a caracterului economic și politic al RFM și a intereselor părților implicate, în special ale părților ce urmează să "câștige" și ale celor care urmează să "piardă" în acest proces, și a modului în care o soluție de compromis poate fi găsită.

2.3. DESCENTRALIZAREA ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ LOCALĂ



*Nicolae Țarălungă,
director IHS România*

DESCENTRALIZAREA ȘI MANAGEMENTUL PATRIMONIULUI

Decentralizarea – transferul de autoritate și responsabilitate pentru realizarea de funcții publice, de la guvernul central către un nivel intermediar și local sau către sectorul privat – reprezintă un concept complex.

Totuși, decentralizarea și transferul proprietăților la nivel local reprezintă un puternic instrument pentru creșterea autonomiei și dezvoltarea economiei locale.

Administrația publică locală, ca nou proprietar, va avea puterea de a lua decizii politice și administrative privind modul de valorificare și întreținere a noilor valori patrimoniale transferate.

Condiții și arii de intervenție

Reușita procesului de decentralizare este bazată pe coordonarea intereselor Statului și a administrației publice locale pentru ca transferul de proprietăți să ajute direct planificarea spațială și dezvoltarea socioeconomică urbană și rurală și să prevină aspectele de risc natural.

Întrebările de bază, înaintea începerii procesului descentralizării și lansate dezbaterii publice, sunt de ce ar renunța gu-

vernul la bunuri și puterea de a administra aceste bunuri și cum va asigura o dezvoltare durabilă administrația locală, prin deciziile luate după primirea noilor competențe și bunuri.

Răspunsurile la aceste două întrebări conduc către un proces complex de întărire a capacității operaționale la nivelul administrației centrale și locale, în următoarele domenii:

1. Administrativ – prin elaborarea de politici, acte normative; forme de informare și implicare a publicului privind drepturile de proprietate, înregistrarea titlurilor de proprietate și a tranzacțiilor cu proprietăți, regulamentele privind modul de folosire a terenurilor și forme directe de intervenție a administrației în achiziționarea de terenuri/clădiri.
2. Tehnic – prin implementarea și dezvoltarea sistemului de management al proprietăților (cadastru imobiliar, edilitar, fiscal).
3. Financiar – stabilirea structurii taxelor și impozitelor locale privind proprietățile, a procedurilor de evaluare a proprietăților și a mecanismelor de colectare a veniturilor generate de aceste proprietăți.

Concluzii și recomandări

Descentralizarea patrimoniului constituie punctul de pornire a operațiunilor de management al acestuia și ajută dezvoltarea economică a comunității, prin patru categorii de activități:

- a) înregistrarea proprietăților, ce clarifică aspectele de proprietate, funcțiunea existentă, utilizatorul, responsabilul cu întreținerea lor și finanțarea.
- b) evaluarea costurilor și a veniturilor obținute din patrimoniu, precum și alte beneficii comerciale sau sociale.
- c) planificarea teritoriului unității administrativ-teritoriale, cu prezentarea condițiilor de la punctul a menționat mai sus.
- d) managementul fondurilor internaționale privind revitalizarea și reabilitarea patrimoniului existent.

Centralizarea și descentralizarea nu se exclud. În majoritatea țărilor, păstrarea unui echilibru adecvat între centralizare și descentralizare este esențială pentru funcționarea eficientă și eficientă a guvernului. Nu toate

funcțiile pot fi finanțate și gestionate într-un mod descentralizat.

Un aspect important al descentralizării îl reprezintă sistemul de comparare între unitățile administrativ-teritoriale, în scopul obținerii unei coerențe a actului de conducere, din punctul de vedere al performanțelor serviciilor asigurate populației.

În scopul monitorizării rezultatelor politicilor enunțate de către administrația locală sau al monitorizării unei oferte de servicii și a impactului patrimoniului descentralizat asupra economiei locale, sunt necesari indicatori de performanță care asigură o implementare transparentă a acestor politici și oferă posibilitatea comparării rezultatelor între mai multe localități.

Într-o administrare descentralizată, succesul procesului de descentralizare depinde foarte mult de gradul de pregătire a funcționarilor, atât la nivel central, cât și local.

Asistența tehnică este adesea necesară pentru administrația publică locală, întreprinderile publice, organizațiile de planificare, finanțare și de management al funcțiilor descentralizate.

IMPACTUL INVESTIȚIILOR DIN DOMENIUL INFRASTRUCTURII DRUMURILOR RURALE



Elena Lungu,
specialist în transporturi,
Banca Mondială

Studiile empirice menționează că drumurile rurale sunt extrem de importante pentru creșterea nivelului de trai al populației din localitățile rurale. Prin reducerea costurilor de transport, drumurile sunt un catalizator al comerțului, influențând prețurile atât la materiile prime, cât și ale bunurilor finale. De asemenea, drumurile facilitează accesul populației la serviciile sociale, astfel încât o infrastructură îmbunătățită are și beneficii sociale.

Între infrastructura de transport a unei regiuni și dezvoltarea sa economică există o relație biunivocă. Din cele mai vechi timpuri, regiunile cele mai prospere s-au situat fie de-a lungul căilor importante de comunicație, fie la întretăierea lor. Potențialul de dezvoltare al unei regiuni este cu atât mai mare cu cât acea regiune dispune de o infrastructură de transport mai dezvoltată. Fără îndoială, infrastructura de transport se numără printre factorii cei mai importanți ai competitivității economice naționale sau regionale, alături de regimul fiscal, de infrastructura tehnologică și de cercetare sau de nivelul de pregătire a forței de muncă. Reciprocitatea relației este de asemenea valabilă. Creșterea economică determină o creștere a nevoilor de transport chiar mai accentuată, creând o presiune suplimentară asupra infrastructurii existente. La nivel european, se estimează că până

în anul 2020 traficul se va dubla, impunându-se investiții în extinderea și modernizarea rețelelor transeuropene de transport – de cca 500 miliarde de euro – în perioada 2007-2020.

În mod simetric, lipsa unei infrastructuri de transport adecvate poate sufoca dezvoltarea, iar economia regională stagnează sau chiar înregistrează un regres. Accesul dificil (măsurat în timp și cost) spre arealele cu funcțiuni economice, rezidențiale sau de agrement ale unei regiuni face ca acea regiune să fie mai puțin atractivă atât pentru mediul de afaceri, cât și pentru populație. Costurile mari de transport al mărfurilor (fie că vorbim de materii prime, semifabricate sau de produse finite) și deplasarea în condiții dificile a persoanelor dintr-o anumită zonă sunt factori ce descurajează investițiile economice și creează o situație precară în zona respectivă. De aceea, reducerea izolării cauzate de factorii geografici (în cazul regiunilor preponderent montane sau insulare), de factori demografici (în cazul regiunilor cu populație dispersată) sau în zonele frontaliere constituie o preocupare constantă a Uniunii Europene.

Dimensiunea teritorială a politicii europene de coeziune se regăsește ca principiu director în însuși noul tratat constitutiv al Uniunii Europene, adoptat de

șefii de state la Lisabona la finele anului 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Pe de altă parte, construirea și întreținerea infrastructurii de transport sunt activități cu un puternic efect multiplicator, ce creează numeroase locuri de muncă și impulsionează dezvoltarea economică pe orizontală. Sectorul construcțiilor, industria materialelor de construcții, industria metalurgică, industria mașinilor și utilajelor de construcții și serviciile de proiectare sunt domeniile economice care au cel mai mult de câștigat în urma investițiilor în infrastructură. De aceea creșterea investițiilor publice în infrastructură este o metodă binecunoscută, devenită deja „clasică”, de stimulare a creșterii economice.

Nivelul de dezvoltare și starea infrastructurii de transport au, de asemenea, o puternică influență asupra activității turistice. Numeroase studii au pus în evidență legătura strânsă dintre dezvoltarea transporturilor și dezvoltarea turismului. Asigurarea accesului spre zonele turistice și crearea unor conexiuni rapide între infrastructura regională de transport, pe de o parte, și magistralele naționale și europene de transport, pe de altă parte, sunt condiții indispensabile pentru dezvoltarea la nivelul potențialului a turismului național și regional.

Plecând de la considerentele mai sus amintite, dezvoltarea unei infrastructuri de transport în concordanță cu necesitățile de transport în creștere trebuie să rămână, în permanență, una din prioritățile autorităților publice naționale și locale, indiferent de constrângerile economice sau bugetare. România, deși are o poziție geografică avantajoasă, este, din păcate, un exemplu relevant de țară în care dezvoltarea economică este frânată de infrastructura de transport deficitară. Starea deplorabilă a șoselelor și a căilor ferate, întârzierea istorică în ce privește dezvoltarea sistemelor moderne de transport descurajează investițiile străine strategice, cu impact național sau regional, anulând practic atuurile de ordin fiscal sau cele legate de costul forței de muncă pe care le are România.

Chiar dacă există un consens general referitor la importanța drumurilor pentru dezvoltarea

economiei, în prezent sunt puține studii care să analizeze natura și amploarea acestor beneficii, precum și distribuția impactului.

În domeniul transporturilor, cel mai des au fost efectuate calcule și analize ale beneficiilor generate de scăderea costurilor de operare ale auto-vehiculelor, precum și de micșorarea timpului de călătorie. Însă beneficiile generate de către o infrastructură rutieră dezvoltată sunt mult mai ample.

Multitudinea de factori endogeni care influențează dezvoltarea infrastructurii reprezintă un obstacol în evaluarea impactului infrastructurii rutiere. În același timp, chiar dacă se cunoaște mai puțin despre impactul infrastructurii rutiere, există destul de multă informație cu privire la costurile drumurilor. Dezvoltarea infrastructurii drumurilor reprezintă o investiție semnificativă. Un Guvern responsabil trebuie să distribuie echitabil resursele limitate, analizând beneficiile și costurile generate de către fiecare investiție.

La prima etapă, este nevoie de o cercetare mai detaliată a impactului drumurilor rurale. Starea inițială a rețelei rutiere locale dinaintea implementării proiectelor investiționale contează și are un efect major. La fel și tipul de intervenție pentru îmbunătățirea infrastructurii rutiere – fie că este vorba despre reabilitarea, îmbunătățirea sau construcția unui drum nou – are un efect diferit asupra rezultatelor ex-post.

Preocuparea pentru dezvoltarea economică trebuie însă însoțită de grija pentru calitatea mediului înconjurător și reducerea poluării generate de activitățile de transport. Doar printr-o asemenea abordare se poate vorbi de o dezvoltare durabilă, în beneficiul generațiilor de azi și al celor de mâine. În prezent, nu se mai poate concepe dezvoltarea infrastructurii de transport fără a realiza o evaluare completă a impactului acesteia asupra mediului și fără minimizarea consecințelor negative pe care construirea și exploatarea unor căi de transport le-ar putea avea asupra mediului înconjurător și asupra calității vieții oamenilor.

Trebuie avute, de asemenea, în vedere raționalizarea costurilor și eficientizarea rețelei de

transport. Dezvoltarea infrastructurii de transport trebuie gândită astfel încât să se asigure costuri de transport cât mai mici, iar efectele asupra mediului să fie cât mai reduse. De aceea, dezvoltarea durabilă a rețelelor de transport presupune o stabilire corectă a rutelor de transport și punerea bazelor pentru dezvoltarea transportului intermodal.

Pentru atingerea obiectivelor amintite mai sus, Comisia Europeană și majoritatea statelor din Uniunea Europeană derulează deja ample proiecte de dezvoltare a transportului intermodal (ex. Programul Marco Polo), având ca ținte reducerea costurilor generale de transport și diminuarea poluării. În acest context, rolul transportului pe calea ferată este reconsiderat, iar în cadrul acestei viziuni apar ca necesitate modernizarea infrastructurii feroviare și asigurarea interoperabilității acesteia cu infrastructura rutieră.

Creșterea numărului de autovehicule și creșterea și mai accentuată a traficului rutier de mărfuri și pasageri creează numeroase strangulări și blocaje de circulație pe anumite rute, în special în apropierea orașelor. Problemele cauzate de blocajele în trafic și nivelul ridicat de poluare din orașe – generat de autovehicule – fac necesară devierea în afara localităților a traficului de tranzit, prin construirea într-un timp cât mai scurt de rute alternative și inele de transport în jurul centrelor de dezvoltare. De asemenea, în zonele puternic urbanizate, de tipul aglomerărilor urbane, cu funcțiuni economice complexe și cu spații rezidențiale intens populate, este necesară construirea unei rețele locale de drumuri care să deservească localitățile din aria metropolitană respectivă.

Dezvoltarea rurală este un domeniu de politică important în Uniunea Europeană, având în vedere faptul că peste jumătate din populația UE-28 trăiește în zone rurale, acoperind peste 90% din teritoriu. Spațiul rural reprezintă un capitol important din punctul de vedere al mediului ambiant, având un impact deosebit în ce privește conservarea resurselor naturale și a valorilor culturale, dezvoltarea turismului.

În ultimii ani, s-au efectuat mai multe studii de evaluare a impactului drumurilor rurale. Rezultatele acestor studii sunt diverse, uneori chiar ambigue. Spre exemplu:

- Un studiu elaborat de către Banca Mondială⁹ analizează beneficiile indirecte ale investițiilor în infrastructura rutieră din Georgia. Rezultatele obținute denotă un impact pozitiv asupra indicatorilor macroeconomici cheie, pe termen mediu și lung. PIB real indică o creștere de 1,5 % pe termen mediu și 4,3% – pe termen lung. Atât exporturile, cât și importurile sunt prognozate să crească drept urmare a investițiilor în infrastructura rutieră. Studiul arată și un impact pozitiv în sensul creșterii standardelor de viață, pentru toate tipurile de gospodării ce se află de-a lungul coridoarelor de drum reabilite.
- Escobal și Ponce (2004) au efectuat un studiu de impact, demonstrând că reabilitarea drumurilor rurale a favorizat activitățile non-agricole generatoare de venit în zonele rurale sărace din Peru. Veniturile mai mari nu au generat cheltuieli mai mari, însă s-au reflectat în volumul economiilor reinvestite în procurarea de inventar viu. Calitatea datelor și influența factorilor exogeni sunt factorii ce pun la îndoială veridicitatea rezultatelor obținute.
- Khander et al (2009) au demonstrat că investițiile în drumurile rurale din Bangladesh au redus nivelul sărăciei, prin creșterea productivității agricole, prin creșterea salariilor și scăderea costurilor de transportare. Rezultatele obținute denotă un impact pozitiv asupra rezultatelor școlare ale copiilor din regiunea în care a fost reabilitată infrastructura rutieră. Impactul a fost semnificativ mai mare pentru populația săracă.
- Un alt studiu asupra impactului lucrărilor de reabilitare rutieră din Georgia arată că impactul acestor investiții diferă între grupurile de

⁹ Georgia: Assessing Economy Wide Indirect Impacts of East-West Highway Investments through CGE Modeling, WB, 2015

populație săracă și restul (Lokshin și Yemtsov, 2005). Rezultatele arată că oportunitățile de încadrare în câmpul muncii a femeilor care locuiesc mai departe de zonele agricole cresc odată cu îmbunătățirea calității drumurilor rurale. Cu toate acestea, o dezagregare ulterioară a datelor arată că aceasta a avut impact doar asupra femeilor din gospodăriile care nu sunt sărace, care au beneficiat mai mult de noile oportunități de angajare. În același timp, studiul nu relevă niciun impact al calității drumurilor asupra producției agricole.

- Jalan și Ravallion (2002) demonstrează că o infrastructură rutieră mai bună are un impact pozitiv în sensul creșterii economice. Dercon arată că drumurile rurale reabilite au dus la majorarea consumului cu 16 % și au scăzut nivelul sărăciei cu 7 % în zonele rurale din Etiopia.

În concluzie, rezultatele sunt diferite, iar impactul infrastructurii rutiere depinde în mare măsură de mulți alți factori exogeni. Un studiu al Băncii Asiatice de Dezvoltare oferă următoarele recomandări pentru sporirea impactului investițiilor în drumurile rurale și combaterea sărăciei:

- Investițiile în infrastructura rutieră existentă ar trebui să ia în considerație factorii ce îngreunează mobilitatea și accesul populației, respectiv investițiile pentru creșterea siguranței rutiere, amenajarea trecerilor de pietoni și podețelor, îmbunătățirea transportului intermodal, care ar aduce beneficii pentru populația săracă din zonele rurale.
- Beneficiile economice ale drumurilor rurale sunt deseori amenințate de lipsa resurselor financiare pentru menținerea acestora. Drumurile rurale, în special drumurile din pietriș, au un risc mai mare de a se deteriora rapid în timp – în lipsa unei mentenanțe adecvate. Un drum rural în stare proastă duce la izolarea satelor și localităților rurale. Una din soluțiile recomandate este descentralizarea managementului drumurilor rurale la nivelul administrației publice locale, astfel încât populația să fie responsabilă și implicată în

procesul de menținere a infrastructurii din localitatea sa. Această soluție poate aduce beneficii de lungă durată doar în cazul în care există capacitate și resurse la nivelul administrației publice locale pentru a gestiona infrastructura locală.

- Stabilirea corectă a priorităților și transparența sunt esențiale în ceea ce privește investițiile pentru infrastructura rutieră. De cele mai multe ori, deciziile cu privire la selectarea și stabilirea priorităților investiționale pentru infrastructura locală sunt influențate de deciziile politice și nu sunt agreeate, prin consultări publice, cu toți actorii implicați. Este important ca zonele sărace să beneficieze și ele de o infrastructură adecvată, care să permită populației un acces liber la servicii și piețe de desfacere. În afară de asta, trebuie luate în considerație alte criterii precum traficul și densitatea populației din zona dată. Îmbunătățirea infrastructurii drumurilor rutiere trebuie să se facă potrivit unui standard adecvat, necesar pentru a conecta populația din zona dată la arterele de drum principale.
- Investițiile în infrastructura drumurilor rurale creează locuri de muncă și oportunități de angajare a populației sărace din zona dată în lucrările de construcție. Experiența țărilor din Asia și Africa demonstrează că pe termen mediu există un impact pozitiv al investițiilor în infrastructura drumurilor locale, prin combaterea sărăciei și crearea oportunităților de angajare.
- Rezultatele studiilor de impact arată că investițiile izolate în infrastructura drumurilor rurale nu sunt suficiente pentru combaterea sărăciei. Uneori este nevoie de o analiză mai amplă, care să ia în considerație și infrastructura altor sectoare.
- Cooperarea partenerilor de dezvoltare în procesul de elaborare a strategiilor de parteneriat este esențială pentru sporirea impactului și obținerea beneficiilor maxime în urma investițiilor în infrastructură.



Maria Prisacari,
specialist în planificare
strategică ADR Nord

MECANISME FINANCIARE UE PENTRU APL-URILE DIN R. MOLDOVA

Asistența externă oferită de comunitatea UE autorităților locale și regionale continuă să joace un rol important în procesul de descentralizare a Republicii Moldova și de realizare a obiectivelor sale prioritare prevăzute în documentele strategice naționale. Asigurarea cu fonduri a proiectelor municipale reprezintă una dintre cele mai bune modalități prin care UE poate sprijini dezvoltarea pe termen lung a autorităților locale și regionale. În acest sens, fondurile UE oferă trei tipuri de pârghii în vederea îmbunătățirii calității guvernării: (1) planificarea strategică mai bună și dezvoltarea politicilor guvernamentale; (2) consolidarea capacităților administrative și instituționale; (3) un parteneriat coerent, bazat pe elaborarea politicilor.

Există trei tipuri de instrumente financiare ale UE disponibile pentru autoritățile publice locale: tematice, bilaterale și regionale. Din păcate, nu există niciun manual general cu privire la condițiile pe care autoritățile locale și regionale trebuie să le întrunească în vederea accesării fondurilor europene. Condițiile sunt definite în mod individual, în funcție de specificul instrumentului financiar ales.

1. Instrumente tematice

Programul tematic Organizații ale societății civile și autoritățile locale (OSC-AL) 2014-2020.

Noul program sprijină acțiunile inițiate și implementate de către autoritățile locale, precum și acțiunile menite să consolideze capacitățile APL. Programul finanțează acțiuni de promovare a reformelor în următoarele domenii-cheie: implementarea bugetară, urmărirea veniturilor publice și a cheltuielilor de buget, accesibilitatea informațiilor bugetare și furnizarea detaliilor cu privire la procesele de luare a deciziilor pentru cetățeni. Obiectivele principale ale acestui program sunt: sporirea participării autorităților locale în procesul de dezvoltare, consolidarea rețelelor regionale și globale ale autorităților locale, precum și sprijinirea inițiativelor care stimulează participarea cetățenilor. Pentru perioada 2014-2020, pentru program au fost alocate 1907 miliarde de euro.

2. Instrumente bilaterale

În cadrul pachetului național, finanțarea poate fi disponibilă și pentru autoritățile locale/regionale, în condițiile în care APL-urile pot contribui la realizarea unui anumit obiectiv (sau obiective) agreed(e) bilateral.

Programul Pilot de Dezvoltare Regională (PPDR)

Programul Pilot de Dezvoltare Regională (PPDR) constituie o modalitate suplimentară a UE de lansare a unui dialog politic regional, de cooperare – în vederea dezvoltării regionale – după modelul politicii de coeziune a Uniunii Europene,

prin punerea la dispoziție a unor fonduri suplimentare pentru necesitățile locale de infrastructură, capitalul uman și promovarea IMM-urilor.

3. Instrumente regionale

Cooperarea transfrontalieră

Cooperarea transfrontalieră este unul din instrumentele polivalente importante destinate APL-urilor și actorilor non-guvernamentali, care presupune mobilizarea resurselor financiare în cadrul unor proiecte comune de-a lungul frontierelor externe UE (terestre și maritime). Pentru perioada de programare 2014-2020, APL-urile din Republica Moldova pot participa în cadrul următoarelor programe transfrontaliere:

- *Programului Operațional Comun România – Republica Moldova*, finanțat prin intermediul Instrumentului European de Vecinătate. Programul susține în special proiecte investiționale cu impact transfrontalier. Principalele obiective tematice sunt: sprijin pentru educație, cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare; îmbunătățirea accesibilității regiunii, dezvoltarea de rețele și sisteme de transport și comunicații; acțiuni comune în domeniul siguranței și securității. Aria de implementare a programului: în România – județele Botoșani, Iași, Vaslui, Galați, inclusiv regiunile adiacente – județele Neamț și Bacău; tot teritoriul RM. Pentru acest program, UE va oferi aproximativ 60-70 mil. euro.
- *Programul Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre*, finanțat din Instrumentul European de Vecinătate. Obiectivul global al programului este de a sprijini dezvoltarea economică și socială în regiunile din bazinul Mării Negre, bazată pe parteneriate regionale solide și strânsă cooperare. Aria de implementare a programului este următoarea: Republica Moldova, Armenia, Azerbaidjan, Georgia – întreg teritoriul, Bulgaria (regiuni NUTS II), Grecia (regiuni NUTS II), România (regiunea NUTS II Sud-Est), Rusia (regiunea Rostov, Krasnodar Krai), Turcia (echivalentul NUTS II, regiunea Istanbul, Samsun, Kocaeli, Zonguldak, Kastamonu și Trabzon), Ucraina

(regiunile Odeska, Mykolaev, Kherson și Donetsk, Republica autonomă Crimeea și Sevastopol). Pentru acest program, UE va oferi aproximativ 80 mln. euro.

Cooperarea transnațională acoperă teritorii transnaționale de dimensiuni mai mari, implicând parteneri naționali, regionali și locali în vederea atingerii unui grad mai înalt de integrare teritorială a acestor teritorii. APL-urile din Republica Moldova sunt eligibile în cadrul *Programului Dunărean pentru Cooperare Transfrontalieră*, finanțat din Instrumentul European de Vecinătate. Programul va susține proiecte de dezvoltare cu impact transnațional, având ca obiective tematice următoarele domenii: cercetare, dezvoltarea tehnologiilor, inovare, protecția mediului, eficiența utilizării resurselor, promovarea transportului și infrastructurii durabile, sporirea capacităților instituționale și administrare publică eficientă. Aria de implementare a programului este formată din următoarele state: Austria, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Germania (regiunile Baden-Wurtemberg și Bavaria), Ungaria, Republica Moldova, Muntenegru, România, Serbia, Slovacia, Slovenia, Ucraina (nu cu întreg teritoriul).

Programele de cooperare teritorială împărtășesc același obiectiv, și anume consolidarea cooperării transfrontaliere dintre autoritățile locale, comunitățile și organizațiile societății civile, pentru dezvoltarea unor soluții pentru problemele sociale și economice comune.

Programul pentru Cooperarea Teritorială Republica Moldova – Ucraina este finanțat din Instrumentul Parteneriatului Estic. Obiectivul principal al programului este consolidarea cooperării teritoriale între Republica Moldova și regiunile limitrofe ale Ucrainei, care să elaboreze și să implementeze în comun proiecte transfrontaliere. Prioritate vor avea proiectele comune care vizează promovarea unor relații mai strânse de afaceri peste graniță, oportunitățile de angajare în zonele rurale, rezolvarea problemelor transfrontaliere de mediu, inclusiv pregătirea pentru situații de urgență. Suma indicativă pusă

la dispoziție de către UE este de 3,3 milioane de euro. Aria de implementare a programului este: Republica Moldova – tot teritoriul; Ucraina – regiunile Cernăuți, Vinnița, Odessa.

COMUS – Strategii urbane ghidate de comunitate în orașe istorice

Proiectul COMUS este formulat în baza priorităților politice ale CE și UE în contextul Programului Parteneriatului Estic (2015-2020) și vizează reabilitarea orașelor istorice – prin conservarea patrimoniului cultural, care, potrivit Proiectului, reprezintă o importantă resursă de dezvoltare. Activitatea proiectului va fi axată pe aprofundarea reformelor curente din domeniul managementului reabilitării urbane și protecției patrimoniului. Întregul proiect își propune să încurajeze noi parteneriate, cu implicarea tuturor părților interesate (cetățeni, autorități locale, societatea civilă și sectorul privat) – într-un proces de dezvoltare durabilă a municipalităților.

Convenția primarilor

Convenția primarilor reprezintă principala mișcare europeană în care sunt implicate autoritățile locale și regionale, ce se angajează în mod voluntar pentru creșterea eficienței energetice și utilizarea surselor de energie regenerabilă în teritoriile lor. Prin angajamentul lor, semnatarii Convenției își propun atingerea și depășirea obiectivului Uniunii Europene – de reducere cu 20% a emisiilor de CO₂ – până în 2020. *Programul UE pentru proiecte durabile demonstrative urbane (SUDEP)* susține administrațiile pentru a adera la Convenția primarilor și a stimula economiile locale din regiune – într-un mod durabil. SUDEP va fi implementat în perioada 2014-2018 și are un buget total de 35,5 mil. – pentru 6 țări din Parteneriatul Estic. Proiectul va finanța acțiuni de dezvoltare urbană, infrastructura din domeniul eficienței energetice și a surselor de energie regenerabilă, activități ce presupun creșterea performanței energetice a clădirilor publice.

Fondul Parteneriatului pentru Eficiență Energetică și Mediu Înconjurător din Europa de Est (E5P).

Constituirea Fondului E5P a fost propusă în anul 2009, cu scopul de a îmbunătăți eficiența ener-

getică și protecția mediului în regiunea Parteneriatului Estic. Activitățile inițiale au fost realizate în Ucraina, în timp ce Republica Moldova s-a alăturat acestui parteneriat în 2014. Aderarea Republicii Moldova la E5P va aduce proiecte în domeniul precum creșterea eficienței energetice, în special a întreprinderilor din sectorul municipal, ameliorarea sistemului de termoficare și aprovizionare cu apă, iluminarea stradală, eficientizarea energetică a edificiilor publice, înnoirea transportului public, gestionarea și reciclarea deșeurilor ș.a.

Programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală (PEVADR)

Programul vizează sprijinirea agriculturii și dezvoltării rurale în cadrul politicii europene de vecinătate. PEVADR promovează implicarea activă a societății civile și a altor părți interesate, inclusiv a autorităților locale din mediul rural, în elaborarea și implementarea politicilor publice din domeniul agriculturii și dezvoltării rurale. Finanțarea pentru Republica Moldova presupune un sprijin pentru agricultură și dezvoltare rurală în valoare de 64 milioane de euro. Suma are ca obiectiv stimularea dezvoltării rurale prin dialog politic îmbunătățit, creșterea competitivității în sectorul agricol.

Concluzii

În contextul dezvoltării actuale a Republicii Moldova, conform standardelor și parametrilor definiți de procesul de integrare și de dezvoltare regională, asistența financiară a UE pentru autoritățile locale și regionale din Republica Moldova joacă un rol esențial în susținerea acestui proces. O administrație publică locală puternică este esențială pentru o integrare a europeană eficientă, iar nivelul ridicat al capacității administrative este de o importanță majoră în vederea unei bune guvernări locale. În această ordine de idei, pentru a valorifica potențialul instrumentelor financiare ale UE și a atinge obiectivul de stabilire a autorităților locale ca factori de decizie, sunt cruciale sprijinirea descentralizării, consolidarea capacităților autorităților locale, stimularea asociațiilor autorităților locale, precum și implicarea lor în procesul de programare și implementare.

DEZVOLTAREA AȘEZĂRILOR URBANE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova în anul 1994, au fost instituite principiile autonomiei locale, de descentralizare a serviciilor publice, a funcțiilor și delegarea acestora în teritoriu. Odată cu drepturile, pe care le-au obținut autoritățile administrației publice locale, au fost transmise și atribuțiile, adică capacitatea de a soluționa și a gestiona o parte importantă a treburilor publice, inclusiv cele din domeniul urbanismului și amenajării teritoriului.

În conformitate cu art. 35 din Legea Nr.835 din 17.05.96 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, „*Gestionarea teritoriului și a localităților reprezintă ansamblul acțiunilor de organizare, conservare și dezvoltare a acestora, orientate spre realizarea unei stări fizice și funcționale a cadrului natural și a cadrului construit, care să corespundă necesităților colectivităților umane, în concordanță cu interesul public și potrivit prevederilor documentației de urbanism și amenajare a teritoriului aprobate.*”

La moment, peste 30 din 57 de localități urbane dispun de documentație de urbanism elaborată sau care sunt în curs de elaborare, ceea ce constituie mai mult de 50% din toate localitățile urbane. Din 1614 de localități rurale, documentația de urbanism este elaborată și adaptată la condițiile socioeconomice noi

sau se află în curs de elaborare pentru 17 localități, ceea ce constituie 1 % din toate localitățile rurale. În perioada anilor 1952-1991, cca 99% din localitățile rurale și 100% din localitățile urbane au fost asigurate cu planuri urbanistice generale.

La moment, situația privind asigurarea localităților Republicii Moldova cu planuri urbanistice generale actualizate, în special, în spațiul rural, precum și efectele acesteia, poate fi apreciată ca una critică.

Edificarea construcțiilor se execută în baza certificatului de urbanism și a autorizației de construire, care se eliberează în temeiul și cu respectarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, aprobată conform legislației în vigoare.

Localitățile urbane din țară dețin calități culturale și arhitecturale unice, forțe puternice de incluziune socială și posibilități excepționale de dezvoltare economică. Orașele reprezintă centre de cunoaștere și surse de creștere și inovație. În același timp, acestea suferă de probleme demografice, inegalitate socială, de excluderea socială a unor categorii specifice de populație, de lipsă de locuințe adecvate și accesibile ca preț și de probleme de mediu. Pe termen lung, orașele nu și vor putea îndeplini funcția de motoare ale progresului social și



Serghei Munteanu,
șef Direcție arhitectură,
proiectări, urbanism și
amenajarea teritoriului,
Ministerul Dezvoltării
Regionale și Construcțiilor

ale creșterii economice, dacă nu va fi menținut echilibrul social în interiorul orașelor și între orașe, păstrînd diversitatea culturală și stabilind standarde de calitate ridicate în domenii, precum designul urban, arhitectura și mediul.

Una din sarcinile de bază privind planificarea urbană constă în necesitatea coordonării intențiilor, în alocarea de mijloace financiare pentru dezvoltarea urbană prin construcția obiectivelor. Aceste obiective, fiind optime și eficiente, la rîndul lor pot intra în contradicție cu direcțiile generale de dezvoltare ale localităților urbane. Conform tendințelor internaționale, orașul nu poate fi considerat numai ca un spațiu teritorial pe care se amplasează diferite obiective cu infrastructura inginerescă, dar constituie o valoare imobiliară care, în urma folosirii raționale, trebuie să aducă venit în bugetele locale.

Planurile urbanistice la nivel de localități prevăd cerințe speciale la autorizarea construirii rețelelor ingineresti (tehnico-edilitare) cu privire la posibilitatea amplasării în spațiul rețelelor ingineresti a rețelelor de comunicații electronice sau a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele.

Dezvoltarea localităților se bazează pe principiul dezvoltării durabile, care este un criteriu coordonator al activității de urbanism, conform căruia satisfacerea necesităților generațiilor actuale trebuie să asigure o evoluție care nu va compromite libertatea generațiilor viitoare privind deciziile referitoare la existență și dezvoltare. Principiul asigurării dezvoltării durabile a întregului sistem de așezări umane pe teritoriul Republicii Moldova este un criteriu coordonator unic al construcției urbane și amenajării teritoriului și care se regăsește în practica planificării și dezvoltării așezărilor umane.

Responsabili pentru elaborarea și aprobarea documentației de urbanism sînt autoritățile administrației publice locale.

Desigur, în condițiile de tranziție la un nou sistem social-economic există un șir de obstaco-

le și dificultăți, care sunt legate de finanțarea tuturor categoriilor de documentații de urbanism și amenajare a teritoriului.

Legislația națională stabilește că activitatea de urbanism are drept scop realizarea următoarelor obiective:

- a) utilizarea rațională și echilibrată a terenurilor necesare funcționării localităților;
- b) determinarea structurii funcționale a localităților;
- c) asigurarea unei locuiri corespunzătoare cerințelor și nivelului de dezvoltare a societății;
- d) asigurarea esteticii compoziționale în realizarea cadrului construit și amenajarea cadrului natural din localități;
- e) protejarea populației, cadrului natural și construit contra poluării, riscurilor naturale și tehnologice previzibile;
- f) protejarea, conservarea și acordarea statutului corespunzător de valoare monumentelor culturii și naturii.

Planurile urbanistice sînt următoarele:

- a) planuri urbanistice generale;
- b) planuri urbanistice zonale;
- c) planuri urbanistice de detaliu.

Actualmente, în condițiile cînd baza legislativ-normativă în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului se consideră constituită și pretutindeni se promovează descentralizarea funcțiilor și delegarea acestora, în teritoriu se constată lipsa inițiativei și, deseori, iresponsabilitatea autorităților administrației publice locale, care, în ultimă instanță, nu-și exercită funcțiile legale de asigurare a tuturor localităților și teritoriilor cu documentația de urbanism și amenajare a teritoriului.

Obiectivele principale urmărite în cadrul Planurilor urbanistice generale sunt:

- valorificarea potențialului natural, economic și uman;

- organizarea și dezvoltarea căilor de comunicații;
- stabilirea și delimitarea zonelor construibile;
- stabilirea și delimitarea zonelor funcționale;
- stabilirea și delimitarea zonelor cu interdicție temporară sau definitivă de construire;
- stabilirea și delimitarea zonelor protejate și de protecție a acestora;
- modernizarea și dezvoltarea infrastructurii edilitare;
- stabilirea obiectivelor de utilitate publică;
- stabilirea modului de utilizare a terenurilor și condițiilor de conformare și realizare a construcțiilor.

Reglementările enunțate în cadrul PUG-ului se devalizează și se întăresc prin Regulamentul local de urbanism.

Planul urbanistic general și regulamentul local de urbanism aprobate devin acte de autoritate ale administrației publice locale, pentru problemele ce țin de dezvoltarea urbanistică a localităților respective.

Din punct de vedere administrativ, orașul este un actor important pe scena economiei naționale, având propriile drepturi, importanță politică, poziție în domeniile profesionale și capacitate de a se alia cu alți actori în vederea promovării creșterii economice prin realizare a fixat 6 priorități spațiale esențiale pentru dezvoltare:

- promovarea unei dezvoltări policentrice și echilibrate a teritoriului, condiție pentru o coeziune spațială și un element important al competitivității localității;
- încurajarea dezvoltării integrate în orașe, zone rurale și alte zone specifice, astfel încât să fie susținute sinergiile și să se valorizeze mai bine potențialul teritorial;
- integrare spațială în zonele transfrontaliere și în regiunile transnaționale funcționale, ca element cheie în competiția la nivel global prin o mai bună utilizare

a potențialului de dezvoltare și protecția mediului natural;

- asigurarea competitivității globale a regiunilor și teritoriilor pe baza unor economii locale puternice, ca element cheie în competiția la nivel global prin prevenirea exportului de capital uman și reducerea vulnerabilității la crize economice externe;
- îmbunătățirea conectivității teritoriale în beneficiul persoanelor, comunităților și întreprinderilor, condiție importantă pentru coeziune spațială (cum ar fi serviciile de interes general), ca element important al competitivității teritoriale și condiție esențială pentru o dezvoltare durabilă;
- un management inteligent al capitalului uman, ecologic, peisajelor și valorilor de patrimoniu cultural, inclusiv un management integrat al riscurilor dezastrelor naturale, ca o condiție necesară pentru o dezvoltare durabilă.

Dezvoltarea urbană trebuie să țină seama de o serie de principii, cum ar fi:

- Principiul legalității. Legalitatea reprezintă un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrației publice. Aceasta trebuie să se întemeieze pe lege, care reprezintă o bază de referință în aprecierea acesteia. Legalitatea este sinonimă cu regularitatea juridică și presupune că acțiunea administrației să țină seama de două elemente: obligația de conformare față de lege și obligația de inițiativă pentru a asigura aplicarea legii. În materie de planificare urbană, legalitatea presupune respectarea cadrului normativ cu privire la amenajarea teritoriului, protecția mediului etc., în vederea asigurării unei dezvoltări armonioase.
- Abordări privind planificarea urbană. Planificarea urbană s-a axat timp îndelungat pe un singur instrument și anume planul urbanistic, dar în contextul accentuării tendințelor de a face aplicabil principiul dezvoltării durabile,

s-a considerat că folosirea planului strategic de dezvoltare locală și părăsirea planurilor de tip master-plan ar conduce la o mai bună integrare a planificării și gestiunii teritoriului în general cu dezvoltarea economică, socială etc.

Un astfel de plan strategic trebuie să pregătească baza geografică, economică și socială a orașului, în principal pe următoarele direcții:

- Stabilirea parametrilor pentru dezvoltarea viitoare, ținând cont de constrângerile topografice și considerentele de mediu – pentru o dezvoltare durabilă;
- Maximizarea eficienței în realizarea infrastructurii urbane, cum ar fi drumurile, canalizarea, energia electrică, apa, gazele etc.
- Facilitarea coordonării activităților comerciale și a serviciilor publice, crearea de locuri de muncă, transportul, locuințele, educația, protecția socială etc.
- Înlăturarea obstacolelor care blochează dezvoltarea economică, spațială, socială etc.

Dezvoltarea urbană durabilă trebuie să fie o constantă în elaborarea strategiilor de dezvoltare locală, avându-se în vedere principiile Agendei 21 și HABITAT, care susțin dezvoltarea durabilă și abordează în conținutul lor direcții esențiale:

- Protecția și promovarea sănătății umane;
- Creșterea populației și sănătatea ecosistemului;
- Așezări umane viabile;
- Dezvoltare economică responsabilă;
- Conservarea și gospodărirea resurselor (protecția atmosferei, gospodărirea viabilă a terenurilor, combaterea despăduririlor);
- Dezvoltarea montană durabilă;
- Dezvoltarea durabilă a agriculturii;
- Conservarea diversității biologice;
- Protecția și gospodărirea apelor dulci;
- Siguranță în utilizarea produselor toxice;
- Gospodărirea deșeurilor periculoase, radioactive și a deșeurilor solide și apelor uzate orășenești etc.

De menționat că pregătirea către Conferința HABITAT III, prin instituirea Comisiei Naționale și elaborarea ulterioară a Raportului Național, va oferi autorităților publice centrale și celor locale, societății civile din Republica Moldova o bună posibilitate de a aprecia situația actuală în domeniul dezvoltării urbane și a locuințelor. Și în acest sens se va permite de a elabora, în consens cu principiile promovate de Organizația Națiunilor Unite, un Plan național de acțiuni pentru dezvoltarea localităților și locuințelor cu scopul de a depăși situația de criză și de a contribui la realizarea noilor strategii de dezvoltare a localităților. Aceste strategii sînt menite de a soluționa următoarele provocări majore:

- efectele diversificate la nivel regional ale schimbărilor de climă, în special avînd în vedere dezvoltarea durabilă;
- creșterea prețurilor la energie, ineficiența energetică și diverse oportunități teritoriale pentru noi forme de furnizare a energiei;
- accelerarea integrării regiunilor, inclusiv a zonelor transfrontaliere, în competiția economică globală și, în același timp, creșterea interdependenței dintre statele și regiunile lumii;
- efectele extinderii spațiului comunitar asupra coeziunii economice, sociale și teritoriale, în special în ceea ce privește integrarea Europei de Est și a noilor state membre, în raport cu infrastructura de transport și energie;
- supraexploatarea resurselor ecologice și culturale;
- efectele teritoriale ale schimbărilor demografice (în special îmbătrînirea), ale migrației interne și externe asupra pieței muncii, a furnizării de servicii publice de interes general și asupra pieței locuințelor, a dezvoltării structurii așezărilor umane și a modului în care oamenii locuiesc împreună în orașele și regiunile comunitare.

ROLUL DEZVOLTĂRII ECONOMICE LOCALE ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII

Dezvoltarea Economică Locală (DEL) este un proces prin care diferiți actori din sectorul public, mediul de afaceri și sectorul non-guvernamental colaborează pentru a crea condiții mai bune de creștere economică și pentru a genera noi locuri de muncă. Prin acest proces ei stabilesc și mențin o cultură antreprenorială dinamică și creează resurse materiale pentru comunitate și mediul de afaceri, cu scopul de a îmbunătăți calitatea vieții întregii colectivități locale.

A face dezvoltare economică locală înseamnă a ridica competitivitatea economică a unei arii locale în scopul îmbunătățirii viitorului economic al acesteia. Dezvoltarea economiei locale și îmbunătățirea competitivității sunt cruciale, deoarece succesul comunităților depinde de adaptarea lor la schimbările care au loc în mediul extern. Odată cu descentralizarea, dezvoltarea Economică Locală va deveni un pilon important în dezvoltarea comunității.

Odată cu descentralizarea, Dezvoltarea Economică Locală va deveni un pilon important în dezvoltarea comunității. Ca rezultat, va apărea Concurența între comunități, fapt ce va stimula dezvoltarea economică. Crearea infrastructurii economice, condițiilor atractive pentru mediul de afaceri și promovarea antreprenoriatului va sta

la baza stimulării dezvoltării economice locale. Scopul principal pentru APL este creșterea competitivității comunității și atragerea investițiilor la nivel local. Totodată, rolul APL este unul foarte important și anume prin asistența și cooperarea cu mediu de afaceri și în special pentru investitori.

Cine realizează dezvoltarea economică locală? Firmele private creează resurse materiale în comunitățile locale. Firmele private depind, totuși, de condițiile favorabile de afaceri pentru a-și asigura prosperitatea. Autoritățile locale au un rol esențial în crearea mediului favorabil pentru succesul afacerilor. DEL se realizează prin intermediul parteneriatelor dintre autoritățile locale și actorii sectorului privat.

În cadrul conferinței „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova” au fost identificate următoarele impedimente pentru accelerarea dezvoltării economice locale:

- Procesul de planificare economică locală practic lipsește în comunități și totodată deseori este un proces puțin participativ cu implicarea limitată a mediului de afaceri.
- Evidența patrimoniului public creează impedimente în atragerea și implementarea proiectelor investiționale.



*Anatolie Palade,
director Proconsulting SRL*

- APL, la moment, joacă un rol limitat în stimularea dezvoltării noilor afaceri și creșterii competitivității companiilor locale, fiind axate în mare parte pe dezvoltarea socială și a infrastructurii.
- Nu este utilizat potențialul imens investițional al Diasporei. Nu sunt create condiții de investire și, totodată, este un proces de comunicare limitată cu migrații în vederea investirii la nivel local. Conform calculelor centrului NEXUS din Moldova, potențialul de investiții a migrațiilor este de peste 17 mld. EUR.
- Autonomia APL în vederea gestionării patrimoniului public este limitată, ceea ce stopează uneori și atragerea de investiții.
- Finanțarea și dezvoltarea instrumentelor și sistemelor de dezvoltare economică locală, cum ar fi Incubatoarele de afaceri, Parteneriatele Publice Private, Parcurile industriale, sunt abia la început de cale.
- APL-urile locale utilizează doar unele instrumente de stimulare a antreprenoriatului, cum ar fi scutiri și facilități pentru companiile nou create.

Astfel, pentru stimularea Dezvoltării Economice Locale rezultă o serie de propuneri și intervenții care trebuie să fie implementate de către Guvern și Administrațiile Publice Locale:

- Planificarea și dezvoltarea economică locală trebuie realizată doar în mod participativ și să fie un capitol important în dezvoltarea comunității. Se recomandă ca în fiecare localitate rurală să fie o persoană în cadrul APL responsabilă de DEL sau să fie creat un consiliu economic cu participarea agenților economici.

Succesul dezvoltării economice locale depinde de efortul colectiv al sectoarelor public (guvernamental), de afaceri (privat) și non-guvernamental (ONG-uri, patronate,

social, civic, religios). O comunitate începe procesul de planificare strategică prin identificarea persoanelor, instituțiilor publice, firmelor și industriilor, organizațiilor civice, organizațiilor profesionale private, instituțiilor de școlarizare și alte grupuri cu interes vădit în economia locală.

Cunoștințele și resursele pe care le aduce fiecare grup de interese în cadrul procesului reprezintă temelia procesului strategic. Stabilirea relațiilor de lucru și a structurilor care implică purtătorii de interese în proces trebuie să ducă la parteneriate benefice pe termen lung între sectoarele public-privat-nonguvernamental.

Practica indică faptul că dezvoltarea economică locală trebuie să înceapă întotdeauna cu formularea strategiei. O strategie pentru DEL este o componentă esențială a procesului de planificare al oricărei comunități locale. Ideal, o strategie pentru DEL ar trebui să fie o componentă a unui plan strategic amplu la nivelul comunității. Orizontul de timp pentru implementarea DEL este de cinci ani cu obiectivele asociate pe termen scurt, mediu și lung.

- Creșterea competitivității comunității va fi posibilă doar prin stimularea antreprenoriatului, creșterea competitivității companiilor locale și atragerea investițiilor private la nivel local.

O comunitate trebuie să decidă asupra programelor cheie care vor deveni centrul strategiei. Multe opțiuni sunt utilizate de comunități în prezent. Primele cinci sunt alegeri tipice, susținute de alte câteva ce depind de circumstanțele locale:

- **Încurajarea creșterii volumului afacerilor locale** prin oferirea de consultanță și resurse pentru a determina creșterea afacerilor locale, cu scopul de a reține și întări afacerile locale existente, precum și prin asigurarea unui climat favorabil afacerilor.

- **Încurajarea înființării de noi întreprinderi** prin oferirea de consultanță, suport tehnic, informații și resurse.
 - **Promovarea atragerii investițiilor din exterior** prin atragerea întreprinderilor din alte părți ale țării sau din alte țări pentru a se localiza pe teritoriul respectivei comunități. Această opțiune necesită o cântărire atentă a costurilor și beneficiilor. Poate fi riscantă și, pe cât posibil, trebuie să formeze doar o parte dintr-o mai amplă strategie de DEL.
 - **Investiții în infrastructura grea** prin îmbunătățirea mediului construit pentru firme și menaje, incluzând drumuri, servicii de transport, apă industrială și potabilă, managementul deșeurilor, sisteme de furnizare a energiei, sisteme de telecomunicații, centre comerciale și industriale, amenajări comunitare (de exemplu: parcuri, locuri de recreere).
 - **Investiții în infrastructura ușoară** prin îmbunătățirea mediului comercial pentru afaceri prin simplificarea reglementărilor, calificare profesională și educație în afaceri, cercetare și dezvoltare, servicii de consultanță de tip birou unic, interconectarea afacerilor, ghidare pentru utilizarea surselor de finanțare și a celor de capital.
 - **Dezvoltarea sectorială** are în vedere facilitarea legăturilor și interdependențelor dintre firme (incluzând furnizorii și cumpărătorii) într-o rețea de producție (și vânzare) a produselor și serviciilor. Autoritățile locale pot colabora la nivel regional, facilitând interconectarea industriilor și acționând ca un catalizator și broker pentru a aduce participanții față în față.
- Este recomandabil pentru APL crearea unui program la nivel local de comunicare și implicare a Diasporei în dezvoltarea Economică Locală. Investițiile din remitențe (peste 17 mld. EUR) și implicarea migraților în dezvoltarea economică locală poate contribui enorm la creșterea competitivității acestora.
 - Utilizarea instrumentelor DEL cum ar fi incubatoare de afaceri, PPP, parcuri industriale, zone economice libere, va contribui la dezvoltarea antreprenoriatului și la atragerea investițiilor private, iar, ca rezultat, la crearea locurilor de munca și creșterea veniturilor populației. APL trebuie să joace un rol important în susținerea investitorilor în vederea identificării forței de muncă și facilitării în probleme administrative
 - Stabilirea anuală a unor indicatori pentru măsurarea progresului DEL, astfel urmărindu-se realizarea obiectivelor stabilite.
- Eforturile de promovare a dezvoltării economice ar trebui să promoveze bunăstarea comunității făcând-o funcțională și fezabilă prin prisma a patru dimensiuni:

Viabilitate = echitate socială și calitatea mediului

Competitivitate = productivitate și vitalitate economică

Administrație și management de calitate = în cadrul și în afara primăriei

Solvabilitate = capacitatea colectivității de a face față datoriei scadente.

2.4. REFORMA TERITORIAL-ADMINISTRATIVĂ



Adrian Ionescu,
consilier principal pentru
descentralizare și dezvoltare
locală, PNUD Ucraina



Iulian Rusu,
expert asociat pe politici
de integrare europeană,
Institutul pentru Politici și
Reforme Europene

REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A REPUBLICII MOLDOVA: PROBLEME, OPȚIUNI ȘI SCENARI DE IMPLEMENTARE

Strategia Națională de Descentralizare (SND) identifică structura administrativ-teritorială (capacitatea administrativă) ca pe un aspect crucial al reformei de descentralizare. Obiectivul formulat de SND este de a realiza creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.

Probleme și disfuncționalități

SND identifică o serie de probleme cheie privind structura administrativ-teritorială: fragmentarea excesivă care duce la o serie de probleme privind funcționarea adecvată a APL; APL din mediul rural nu furnizează servicii publice, ci au doar un rol de reprezentare; baza fiscală și veniturile colectate sunt insuficiente pentru a menține aparatul administrativ care să asigure serviciile publice; dimensiunea redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă implementarea politicilor de dezvoltare

economică și socială la nivel local. Dimensiunea optimă a APL de nivelul doi (raioane) depinde de organizarea administrativ-teritorială a primului nivel. O structură consolidată la nivelul unu va necesita APL de nivelul doi cu teritorii mai mari și un număr mai mare de populație, care pot să faciliteze planificarea și dezvoltarea economică, să încurajeze economiile de scară în furnizarea serviciilor și să asigure accesul la finanțările UE.

Mărimea populației – fragmentare excesivă. Structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova este caracterizată de un sistem extrem de fragmentat: 898 de autorități locale de nivelul întâi (orașe și sate) și 32 de raioane (APL de nivel 2) pentru o populație de 3,4 milioane de locuitori (2,9 milioane conform recensământului din 2014). Toate autoritățile locale de un anumit nivel (primării sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, de populație, de capacitate fiscală sau administrativă, etc.

Demografie – tendințe negative. Populația Republicii Moldova este în continuă scădere.

Rezultatele referendumului din 2014 arată că populația a atins 2,9 milioane de locuitori, comparativ cu 3,5 milioane în urmă cu zece ani. Dintre aceștia, 329.108 locuiesc în străinătate, rămânând doar 2,58 milioane de utilizatori efectivi de servicii și contribuabili la bugetele locale. În unele zone scăderea populației este atât de acută încât în 8 localități nu a fost înregistrată nicio persoană la recensământ. Din întreaga populație a Republicii Moldova 1,9 milioane (65,8%) locuiesc în mediul rural, mai ales în localități în care autoritățile locale nu furnizează serviciile ce le sînt încredințate, neavînd capacitatea și resursele necesare.

Furnizarea serviciilor – lipsa serviciilor locale. Guvernarea și democrația locală au sens numai dacă autoritățile locale pot îndeplini responsabilitățile și funcțiile care le-au fost încredințate. 80% dintre autoritățile locale din Moldova nu îndeplinesc condițiile minime de funcționalitate și legale privind capacitatea administrativă: ele îndeplinesc doar un număr limitat de funcții, în general funcții administrative de bază (emiterea certificatelor etc.). Această capacitate scăzută poate fi văzută atît în evaluarea capacității administrative efectuată de JILD/ UNDP și Cancelaria de Stat, precum și din datele Ministerului de Finanțe privind alocarea cheltuielilor bugetare și colectarea veniturilor proprii.

Analiza cheltuielilor APL ne arată că, în medie, 30-50% din bugetele locale sînt cheltuite pe educație (o funcție delegată, finanțată integral de stat), în timp ce cheltuielile generale de administrație reprezintă, în medie, între 10% (pentru orașele reședință de raion) pînă la 31% pentru UAT sub 1500 de locuitori. Există și localități care alocă 86% din cheltuieli pe administrație. Serviciile comunale, cea mai importantă categorie de servicii locale, nu depășesc 6-8% din cheltuielile majorității autorităților locale. Numai orașele, reședință de raion alocă proporții mai mari ale bugetelor pentru servicii comunale – în medie 19% din buget – un semn că aceste tipuri de servicii sînt importante și aceste orașe au capacitatea

instituțională de a le furniza. În orașele reședință de raion, cheltuielile administrative sînt în medie de 10%. Cu excepția a 55 APL (6%), toate autoritățile locale cheltuiesc mai mult, per capita, pentru administrație decît pentru toate serviciile comunale luate împreună. Pentru multe APL sumele alocate pentru servicii comunale sînt nesemnificative: 214 (24%) dintre APL cheltuiesc mai puțin de 20 MDL (1 EUR) pe locuitor pe an pentru toate serviciile comunale, în timp ce 629 (71%) dintre APL cheltuiesc mai puțin de 100 MDL per locuitor pe an.

Capacitate administrativă insuficientă. Legea privind descentralizarea administrativă a Republicii Moldova definește capacitatea administrativă ca un raport între cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale APL. Conform Legii descentralizării administrative, o autoritate publică locală este considerată viabilă dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale. Folosind datele bugetelor executate în 2013, numai 10 APL îndeplinesc acest criteriu, în timp ce 888 (99%) nu. Mai mult decît atît, numai 157 APL (17%) își pot acoperi cheltuielile administrative din veniturile proprii. În graficul de mai jos se poate vedea corelația dintre numărul populației și capacitatea administrativă. Majoritatea autorităților locale (83%) își acoperă costurile de administrare din transferuri de la stat.

Autoritățile raionale au scopuri funcționale care nu sînt importante pentru furnizarea serviciilor, scopul lor principal fiind de a alocă resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul unu, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale, și în felul acesta facilitînd controlul politic asupra aleșilor locali și comunităților. Raioanele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu autoritățile locale de nivelul unu, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație.

În ultimii doi ani, raioanelor le-au fost încredințate responsabilități funcționale în administra-

rea unor servicii sociale importante: managementul rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistență socială. În același timp, noul sistem al finanțelor locale ia puterea pe care raioanele o aveau în a aloca resurse financiare, deoarece stabilește cote fixe de partajare a impozitelor, formule clare de echilibrare bugetară și permite alocarea directă a fondurilor de la stat către autoritățile locale.

Opțiuni pentru reforma administrativ-teritorială

Pentru a depăși problemele semnificative produse de puternica fragmentare administrativ-teritorială și pentru a crea condițiile necesare pentru a furniza, în mod progresiv, serviciile de bază pentru toți cetățenii Republicii Moldova în următorii patru ani, am luat în considerare trei alternative pentru nivelul unu de guvernare locală: 1) Amalgamare (consolidare administrativ-teritorială), cu opțiuni tranzitorii și complete; 2) IMC – cooperare inter-comunitară și 3) descentralizare asimetrică.

Pentru fiecare variantă au fost analizate chestiunile de democrație și reprezentare, design funcțional și compatibilitatea cu sistemul de finanțe publice locale.

Amalgamare

Amalgamarea este un proces de comasare a mai multe UAT învecinate într-o singură UAT, cu o singură administrație locală.

Opțiuni tranzitorii:

- i. *Amalgamarea voluntară* înseamnă să se ofere unităților administrativ-teritoriale mici oportunitatea de a deveni parte sau a fi absorbite de unități învecinate, proces ce va avea ca rezultat o unitate ce va îndeplini condițiile legale minime privind viabilitatea autorităților locale, precum și alte condiții și restricții de funcționalitate.
- ii. *Amalgamarea voluntară cu o dată limită* presupune că autoritățile locale pot de-

cide liber cu cine să stabilească unități politico-administrative comune pe parcursul unei perioade date, cu o dată limită scurtă. Acest model poate fi stimulat pentru amalgamări, deoarece în caz contrar autoritatea centrală va decide care UAT vor fi comasate cu un centru administrativ nou.

- iii. *Amalgamarea unităților care nu îndeplinesc condițiile legale de viabilitate* (de ex. cu mai puțin de 1500 (2000) de locuitori). Circa 255 de unități administrativ-teritoriale au mai puțin de 1500 de locuitori, ceea ce înseamnă 28% din totalul de 898 APL. În același timp, dacă extrapolăm informațiile de la recensământ publicate recent, populația prezentă fizic în Republica Moldova a scăzut cu aproximativ 25% și va trebui să amalgamăm UAT care sunt înregistrate în prezent cu 2000 de locuitori și anume 427 UAT. Dacă luăm în considerare toate criteriile legale privind viabilitatea, atunci va fi necesară o restructurare completă, conform modelelor de amalgamare complete de mai jos.

Opțiuni de amalgamare completă, obligatorie:

Amalgamare de mare eficiență, care presupune amalgamarea comunităților mici în unități administrativ-teritoriale (municipalități) mari, reducând numărul total la 111 față de 898 în prezent, ajungând la o populație medie de 23800 de locuitori (fără Chișinău și Bălți). Acest model necesită renunțarea la raioanele existente în prezent și încredințarea noilor autorități locale unei porțiuni semnificative a serviciilor publice. Simulările economice bazate pe acest model de amalgamare arată o reducere de 70-80% a costurilor administrative. Acest model poate funcționa având sau nu un nivel regional de guvernare și va necesita o perioadă de tranziție pentru a menține și apoi a transforma anumite servicii locale administrative.

Amalgamare moderată, care presupune micșorarea moderată a numărului de unități

administrativ-teritoriale, de la 898 la 289, și care va produce economii de 50-55% pentru autoritățile locale de nivel 1. Raioanele existente vor fi desființate, iar actualele Regiuni de Dezvoltare vor deveni un nivel de guvernare. Aceasta va reduce costurile fără să aibă un efect negativ asupra calității serviciilor, cu condiția că autoritățile locale de nivelul unu să primească mai multe responsabilități.

Cooperare inter-municipală (IMC)

IMC – cooperare inter-municipală – este un instrument pentru îmbunătățirea eficacității și eficienței de furnizare a serviciilor prin parteneriat și cooperare între autoritățile publice locale. Autoritățile locale pot pune în comun expertiza, resursele umane, financiare, precum și proprietatea de a furniza în condiții mai bune serviciile către toți locuitorii din comunitățile participante. IMC poate acoperi funcțiile de reglementare, serviciile comunitare și infrastructura lor, utilitățile publice și infrastructura lor, și chiar și funcțiile administrative generale. IMC poate fi realizată pe baza unor contracte sau acorduri între autoritățile locale, prin crearea unei întreprinderi funcționale comune – pentru unul sau mai multe servicii (multifuncțională) sau, în cazul în care legea permite, prin asociații cu personalitate juridică independentă care realizează cooperare teritorială integrată.

Descentralizarea asimetrică

Cînd condițiile economice, demografice sau sociale ce caracterizează autoritățile locale – măsurate prin caracteristici precum populația, suprafața, starea economică, sau gradul de integrare locală – sînt foarte diferite, poate fi încercată o abordare prin care autoritățile locale vor fi tratate în mod diferențiat, ele primind seturi diferite de responsabilități, resurse și instrumente, astfel încît să poată răspunde nevoilor cetățenilor și să își poată îndeplini cu adevărat responsabilitățile. Această abordare se numește descentralizare asimetrică. O soluție simplă ar părea a fi adoptarea unor principii de descentralizare asimetrică și încredințarea

autorităților locale cu capacitate administrativă redusă a unui set limitat de responsabilități, deosebit de setul complet (așa cum este el definit în prezent de legislație) ce va fi valabil doar pentru autoritățile mai puternice. Restul funcțiilor vor fi prestate de raioane, a căror capacitate va trebui întărită.

Dacă amalgamarea nivelului întîi se realizează, atunci noile autorități locale vor fi mai și mai puternice putînd îndeplini responsabilități semnificative, ceea ce va face existența raioanelor, în forma actuală, de prisos. Aceasta deschide calea pentru a crea un nivel regional de guvernare care va putea planifica, coordona și gestiona dezvoltarea regională. În procesul de împlinire a dezideratului de apropiere și integrare cu UE, Republica Moldova poate avea mari beneficii din alinierea politicilor publice de dezvoltare cu politicile europene de dezvoltare regională.

MRDC a dispus realizarea unui studiu pentru a determina cele mai bune alternative de organizare administrativ-teritorială la nivel regional, care, corelate cu regulile NUTS ale UE și specificul național, vor pune bazele unei dezvoltări sustenabile, vor asigura furnizarea serviciilor și vor mări la maximum eligibilitatea pentru finanțarea UE. Alternativele cele mai bune pentru nivelul de agregare NUTS 3 sunt:

- 3 regiuni – Nord, Centru, Sud
- 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Transnistria
- 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Transnistria.

Opțiunea recomandată

Analiza arată o corelare, precum și o cauzalitate strînsă între fragmentarea administrativ-teritorială și principalele probleme cu care se confruntă autoritățile locale în Republica Moldova: ineficiența economică generată de capacitatea fiscală scăzută și cheltuieli administrative ridicate, dezechilibre fiscale verticale înalte, lipsa serviciilor locale de bază, mai ales

în zonele rurale unde locuiește majoritatea (65.8%) populației sărace, absența structurilor și capacităților instituționale pentru a asigura accesul la servicii și furnizarea lor, inabilitatea autorităților locale și raionale de a facilita dezvoltarea economică locală.

Guvernarea și democrația locală au sens numai dacă autoritățile locale pot îndeplini responsabilitățile și funcțiile care le-au fost încredințate.

Pentru a învinge problemele semnificative produse de puternica fragmentare administrativ-teritorială și pentru a crea condițiile necesare pentru a face disponibile, în mod progresiv, serviciile de bază pentru toți cetățenii Republicii Moldova în următorii patru ani, am prezentat și analizat trei alternative (cu 5 sub-alternative) pentru APL de nivelul 1 și 9 alternative pentru nivelul 2.

Sistemul care asigură cea mai bună soluție la problemele identificate și îndeplinește cel mai bine criteriile de evaluare va fi obținut prin amalgamarea (obligatorie) de mare eficiență a primului nivel de APL, însoțită de restructurarea celui de-al doilea nivel în trei guverne regionale.

Amalgamarea de mare eficiență presupune amalgamarea comunităților mici în unități administrativ-teritoriale (municipalități) mari, reducând numărul total la 111 față de 898 în prezent și atingând o populație medie de 23.800 de locuitori (fără Chișinău și Bălți). Acest model necesită renunțarea la raioanele existente în prezent și încredințarea noilor autorități locale a unei porțiuni semnificative a serviciilor publice. Simulările economice bazate pe acest model de amalgamare arată o reducere cu 70-80% a costurilor administrative. Acest model va necesita o perioadă de tranziție pentru a menține și apoi transforma anumite servicii administrative locale.

Se va crea un nivel regional de guvernare. Cele trei regiuni propuse (Nord, Centru, Sud)

au cel mai mare potențial pentru integrare regională, dezvoltare echilibrată, fezabilitate operațională, costuri administrative, birouri regionale, beneficii și finanțare UE, și îndeplinesc de asemenea cel mai bine criteriile CE pentru regiunile NUTS.

Amalgamarea reprezintă singura modalitate de a realiza economii importante, reducând cheltuielile administrative și realocând resursele eliberate în acest fel către furnizarea de servicii.

Scenarii

Întrucât elementul politic optimal al restructurării teritorial-administrative încă urmează a fi decis, mai jos sunt o serie de scenarii alternative pentru procesul de reformă teritorial-administrativă pentru următorii patru ani.

1. *Amalgamarea obligatorie a autorităților publice locale de nivelul 1 și crearea unui guvern de nivel regional în locul actualelor raioane în anul 2015* – scenariul propus actualmente. În acest caz va exista disconfort pe termen scurt, legat de numirea recentă a Guvernului. Va fi nevoie de un an pentru a pune la punct toate detaliile, care va fi urmat de lucru de consolidare a capacităților. În pofida dificultăților de termen scurt, scenariul va avea impactul major ce ține de îmbunătățirea reală și asigură vizibilitatea maximă posibilă înainte de următoarele alegeri.
2. *Nu se face reforma în 2015*. Nu se iau acțiuni de reformare în 2015, se utilizează IMC în calitate de soluție de tranziție. Inițierea și implementarea campaniei de informare până în 2019. Inițierea amalgamării în 2018/2019. Acest scenariu are cele mai mici costuri politice, dar și cel mai mic impact (posibil chiar marginal). Nu există garanții că campania de informare va fi una de succes și că legislatura următoare și guvernul vor trata reforma administrativ-teritorială drept o prioritate.
3. *Amalgamare limitată în 2015* (pentru localitățile cu mai puțin de 1500/2000 de lo-

cuitori), urmat de amalgamare completă în 2019 (va fi nevoie de un studiu nou, bazat pe realități noi). Implementarea *campaniei de informare pînă în 2019*. În acest caz există un risc sporit de refuz al celui de-al doilea tur de reforme, întrucît primul tur de reforme va genera rezultate reduse.

4. *Amalgamare tranzitorie între anii 2015-2017* (amalgamare voluntară cu un termen limită) urmată de *amalgamare completă în 2019* (modele noi, începînd de la amalgamări ad-hoc). Implementarea campaniei de informare pînă în 2019. În acest caz există riscul de refuz al celui de-al doilea tur de reforme, întrucît primul va genera rezultate reduse.

Tabel: Economii obținute din cheltuielile administrative prin amalgamare

Varianta de amalgamare	Număr APL	Populație medie per UAT	Număr mediu de angajați pe UAT	Economii administrative integrale (Mii MDL)	Economii administrative vs total național cheltuieli APL1 (%)	Economii vs cheltuieli gospodărie comunală (%)	Economii vs cheltuieli totale (%)	Economii vs cheltuieli totale - învățămînt (%)	Economii administrative ajustate	Economii administrative ajustate vs total național cheltuieli APL1 (%)
Amalgamare Eficiența înaltă	111	23,768	40	373,882	78%	111%	13%	23%	329,016	69%
Amalgamare Eficiența medie	289	9,129	18	266,138	56%	79%	9%	16%	226,217	47%
Amalgamare populație <1500	644	4,097	8	91,476	19%	27%	3%	6%	68,607	14%
Amalgamare populație <2000	471	5,601	11	70,518	36%	50%	6%	10%	136,415	29%

Sursa: Calculele autorilor, date de Ministerul Finanțelor în 2013, exclusiv mun. Chișinău și Bălți.



Maris Pukis,
consultant superior
al Asociației Letone
a Administrațiilor Locale
și Regionale

REFORMELE TERITORIAL-ADMINISTRATIVE ÎN TEORIE ȘI ÎN PRACTICĂ

Reformele teritorial-administrative (RTA) se află pe agenda politică a multor țări europene. În special, în timpul crizei economice mondiale, s-a propus amalgamarea ca soluție pentru realizarea unor economii, atât în noile democrații (post-sovietice), cât și în democrațiile vechi.

Articolul de față prezintă succint problemele teoretice și practice ale reformelor teritorial-administrative și se bazează pe experiența țărilor europene și a autorului, obținută ca urmare a participării sale la discuțiile despre reformele din Letonia și din unele țări central și est-europene.

Aspecte teoretice

Propunerile de reformă teritorial-administrativă au la bază o ideologie (opinii, tradiții, preferințe politice, economice și sociale) și niște interese. Despre cât de utilă este o asemenea reformă se poate discuta din mai multe puncte de vedere.

Majoritatea grupurilor de interes implicate în reformă se aseamănă între ele. Impactul lor depinde de agenda politică, economică și socială și de influența contextului global asupra situației unei țări.

Dintre cele mai puternice grupuri de interes în cadrul unei reforme teritorial-administrative, menționăm următoarele:

- 1) partidele politice (ce vizează, pe termen mediu, extinderea influenței politice și economice pe tot teritoriul, pe termen scurt – o mai bună pregătire pentru următoarele alegeri parlamentare, iar pe termen lung – diminuarea influenței partidelor locale etc.);
 - 2) conducerea actuală (ce urmărește, pe termen scurt, să distragă atenția societății de la anumite acțiuni, să imite acțiuni de redresare economică, pe termen mediu – să reducă impactul deciziilor administrației locale, iar pe termen lung – să aibă influență asupra planificării urbane locale etc.);
 - 3) camerele de comerț și industrie (și alte grupuri de interes ale antreprenorilor) (pe termen scurt, urmăresc să simplifice procesul de lobby al problemelor locale, pe termen mediu – să stabilească preferințe pentru companiile mari, să creeze un mediu concurențial pentru investițiile locale etc.).
- Menționăm următoarele grupuri de interes care nu au avut o organizare la fel de bună și ai căror membri ar putea avea de pierdut în urma reformei administrative-teritoriale:
- 1) locuitorii din zonele devenite periferice după amalgamare (din cauza concentrării resurselor și a infrastructurii);

- 2) micii antreprenori (care obțin, de obicei, mai mult sprijin din partea administrațiilor locale);
- 3) angajații companiilor, școlilor și spitalelor care se închid, persoanele care își pierd locul de muncă drept consecință a descreșterii economice din periferiile formate.

Membrii următoarelor grupuri de interes, formate în mod neoficial, sunt potențiali beneficiari ai RTA:

- birocrația centrală (ce are posibilitatea să își consolideze influența asupra ministerelor, de a crea locuri de muncă pentru funcționarii publici, de a da dovadă de competență și loialitate în cadrul reformei);
- persoanele din conducerea administrațiilor locale, care pot deveni centre ale localităților amalgamate (și care au posibilitatea de a concentra resursele pe teritoriul ce le revine);
- primarii care nu participă la amalgamarea localităților, potrivit planului de reformă (și care au posibilitatea de a obține resurse din cadrul administrațiilor locale reformate).

Reforma teritorial-administrativă este influențată de factori atât subiectivi, cât și obiectivi. În cazul țărilor central și est-europene, factorii obiectivi sunt:

- schimbările structurale generate de tranziția de la economia planificată la economia de piață;
- depopularea cauzată de mișcarea liberă (ori mai liberă) a forței de muncă spre alte țări și metropole;
- lipsa resurselor pentru întreținerea infrastructurii și reducerea posibilităților de angajare, cauzată de politicile regionale ineficiente;
- interesul scăzut al societății față de politica locală (din diverse motive și în special din cauza campaniilor media critice).

Despre cât de utile sunt aceste reforme se poate discuta din mai multe puncte de vedere:

- a) politic,
- b) administrativ,
- c) economic,
- d) social,
- e) al dezvoltării regionale,
- f) democratic.

Fiecare dintre acestea oferă mai multe argumente în favoarea sau contra reformei teritorial-administrative.

Dimensiunea politică

Partidele naționale au mai puțină influență în micile unități teritoriale, de aceea administrațiile locale mici și autonome au posibilitatea să ia decizii politice. Amalgamarea este o soluție pentru reducerea fragmentării politice. Menținerea unei anumite autonomii asigură diversitatea opiniilor politice și a valorilor ideologice. Despre cât de bună este o tendință sau alta se poate decide în funcție de contextul național.

Principiul subsidiarității oferă prioritate descentralizării, făcându-se excepție în funcție de eficiența, de amploarea ori specificul activităților. Potrivit principiului subsidiarității, unitățile teritoriale mai mici sunt mai aproape de cetățeni și pot să își exercite competențele cu o mai mare eficacitate. Alocarea optimă a competențelor decizionale poate fi realizată prin guvernarea pe mai multe nivele (organizate corespunzător ierarhiei). Amalgamarea este o formă de centralizare întreprinsă pentru a reduce subsidiaritatea. S-au făcut anumite excepții (ca în cazul RTA din Danemarca, din anii 1960 și de la sfârșitul anilor 1970), însă în general pentru reformele de amalgamare este caracteristică reducerea subsidiarității (cazul RTA din Danemarca, din 2007).

Dimensiunea administrativă

Dacă administrația centrală acceptă într-adevăr autonomia fiscală și administrativă a APL, nece-

sitatea amalgamării este discutabilă. Carta Europeană a Autonomiei Locale recunoaște ambele principii. Însă aceste două tipuri de autonomie diminuează capacitatea de reglementare a autorităților publice centrale; totodată, ele le permit politicianilor locali optimizarea structurilor administrative și a cheltuielilor bugetare, conform priorităților locale. În țările post-sovietice, autonomia locală se află în contradicție cu tradiția planificării și a guvernării centralizate. Însă și în vechile democrații vestice libertatea de a lua decizii politice locale este redusă.

Pentru unificarea normelor de reglementare, este preferabil un număr mai mic de unități teritoriale. Normele care au la bază cifre medii se aplică mai eficient în cazul în care APL-urile au dimensiuni similare. Dacă numărul APL-urilor este mai mic, deciziile administrației centrale se execută mai bine.

Amalgamarea administrațiilor și desființarea nivelului regional al acestora sunt două forme de centralizare administrativă.

Dimensiunea economică

Ideea economiilor de scară este foarte răspândită. Potrivit acesteia, o instituție mai mare este în general mai eficientă decât una de dimensiuni reduse. Această idee nu este însă fundamentată științific. De fapt, o mai bună strategie înseamnă echilibrarea activităților de scară mică, medie și mare.

Discuțiile despre avantajele pe care le comportă diferitele dimensiuni ale administrațiilor locale datează din anii 1970. Pentru politicieni, este profitabil să susțină ideea „administrațiilor mari și a economiilor mari”. Marile structuri și proiecte necesită o administrare simplă, astfel încât aceștia susțin această idee. În practică, aceasta restricționează accesul la proiecte al administrațiilor locale mai mici.

Dimensiunea socială

Impactul social depinde de gradul de corectitudine a reformei. Amalgamarea poate crea

condiții similare în administrații locale diferite și o opinie comună că reforma este implementată corect.

Asistența și serviciile sociale sunt o responsabilitate a administrațiilor locale, în majoritatea țărilor europene. Standardele stabilite la nivel central pentru aceste funcții sunt, de asemenea, tipice. Amalgamarea administrațiilor este potrivită pentru o centralizare mai mare a funcției de reglementare și administrare a asistenței și a serviciilor sociale.

Dezvoltarea regională

Experiența ne arată că dezvoltarea regiunilor rămase în urmă depinde, în primul rând, de voința locuitorilor și a administrației locale. Pentru a le susține dezvoltarea, acestora trebuie să li se ofere o anumită autonomie. Economia de piață pură nu este cel mai potrivit instrument pentru distribuția echitabilă a resurselor și pentru realizarea unor eforturi de dezvoltare egale.

Puterea politică și administrativă egală este o condiție pentru repartizarea uniformă a forței de muncă și a activităților economice. Amalgamarea APL-urilor însă determină concentrarea resurselor și marginalizarea mai multor administrații.

Dimensiunea democratică

În fine, câteva aspecte la fel de importante. O democrație națională se întemeiază pe democrația locală. Preambulul Cartei exprimă opinia comună a susținătorilor autonomiei locale „că autoritățile publice locale se află la baza oricărui regim democratic”.

Sentimentul apartenenței la o comunitate locală este cel care condiționează participarea la guvernarea locală. Implementatorii reformelor teritorial-administrative țin rareori cont de acesta, însă locuitorii trebuie să simtă că aparțin comunității lor. Dacă teritoriul ei este prea mare, dacă oamenii nu au prilej de comunicare cu cei din părțile îndepărtate, interesul

participării la activitățile administrației locale poate să scadă semnificativ.

Este evident că factorii care influențează sentimentul apartenenței se pot schimba. Mobilitatea persoanelor și a bunurilor este în continuă creștere, mijloacele de comunicare se diversifică. Totodată, administrațiile locale prea mari pot reduce nivelul democrației și susține tendințele autoritare.

Reforme teritorial-administrative în practică

Rezultatele unei reforme țin de responsabilitatea autorităților publice centrale. În cadrul implementării acestea aplică următoarele instrumente practice:

- a. *Găsesc susținători și cooperează cu ei pe parcursul reformei.* Autoritățile publice centrale încep o reformă cu identificarea susținătorilor ei, din cadrul grupurilor de interes influente și al coaliției de guvernare. Beneficiile reformei sunt stabilite de susținătorii ei, iar accesul lor trebuie să fie egal.
- b. *Creează fundamentul legislativ.* Acestea vor pregăti conceptul cu privire la conținutul reformei și procedurile necesare, pentru a crea o bază a consultărilor și negocierilor. Este necesar să se estimeze impactul asupra bugetului central și asupra celor locale și să se pregătească un cadru legislativ de bază.
- c. *Organizează consultări cu administrațiile locale.* Consultările sunt o cerință stabilită oficial, care derivă direct din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Scopul și conținutul consultărilor depind de tradițiile țării cu privire la lobby, de strategia administrației centrale și strategiile asociațiilor naționale. De cele mai multe ori, se aplică o tactică de divizare a administrațiilor locale, în funcție de amploarea tensiunilor care apar între autoritățile publice locale și cele centrale. De exemplu, în cazul reformei implementate în Danemarca în anul 2007, s-a aplicat deseori tactica de divizare a județelor de administrațiile locale, au fost susținute interese separate și asocierea autonomiilor locale una împotriva alteia. În Letonia, autoritățile publice centrale au aplicat aceeași strategie începând cu anul 2011, pentru a pregăti amalgamarea.
- d. *Asigură comunicarea reformei.* Autoritățile publice centrale aplică mai multe instrumente în comunicarea reformei:
 - Afirmă că descentralizarea este scopul reformei și va avea loc după aceasta (în comunicarea cu administrațiile locale, declară că dimensiunile mai mari le vor asigura sporirea capacității, prin care li se va acorda mai multă încredere, iar în viitor autoritățile naționale vor fi gata să le delege funcții);
 - În cadrul administrațiilor locale (mici), pun în discuție efectele corupției sau ale conflictelor de interese, care atrag opinia publică de partea reformatorilor;
 - Declară că administrațiile mari sunt mai eficiente;
 - Declară că administrațiile mici au costuri sporite (costul pentru aceleași funcții depinde de specializare și de nivelul de generalizare).
- e. *Leagă reforma teritorial-administrativă de alte reforme ale APL.* RTA este legată întotdeauna de alte reforme (centralizarea/descentralizarea competențelor publice, centralizarea/descentralizarea fiscală, instruirea politicienilor locali și a funcționarilor etc.). Aceste reforme trebuie să se desfășoare simultan ori să se urmeze una pe cealaltă.
- f. *Stabilirea legăturilor cu politicile sectoriale corespunzătoare.* Centralizarea (reforma de amalgamare) a fost corelată cu procesul de concentrare a proprietăților statului, funcțiilor și agențiilor. Politicile au urmărit amalgamarea spitalelor, a școlilor și universităților etc.
- g. *Administrarea procesului de amalgamare.* Responsabilitatea administrării reformei

de amalgamare îi revine unui minister (ministru), căruia i se încredințează funcția de planificare, implementare, măsurare a rezultatelor și evaluare a reformei. Se stabilește un consiliu coordonator (cu funcție consultativă), din care fac parte parlamentul, administrația centrală, administrația locală și cea regională și asociațiile lor.

Asociațiile administrațiilor locale inițiază reperi o reformă de amalgamare, pentru că se află în contradicție cu interesele multora dintre membrii lor. Locuitorii și antreprenorii, de asemenea, au de pierdut în urma reformei. Pentru a susține interesele administrațiilor locale, se aplică următoarele instrumente de lobby:

- i. *Găsirea susținătorilor printre partenerii sociali și partidele politice.* O asociație a administrațiilor locale și regionale adoptă o anumită poziție în funcție de interesele membrilor săi. Pentru ca publicul să înțeleagă reforma, este necesară o implicare cât mai mare a susținătorilor ei – a organizațiilor angajatorilor și angajaților, ONG-urilor, bisericii etc.
- ii. *Organizarea discuțiilor publice și arătarea punctelor slabe ale propunerilor APC.*

Interesul mass-mediei și al actorilor politici individuali poate să sporească în cadrul discuțiilor publice. Discuțiile organizate de autoritățile publice centrale implică, de obicei, adepții unei singure opinii (susținătorii RTA), de aceea se recomandă o reprezentare diversă.

- iii. *Realizarea unui compromis și susținerea unității membrilor asociației.* Autoritățile publice centrale exercită presiuni asupra administrațiilor locale și regionale, urmărind divizarea lor. Centrele administrative nou-formate în urma amalgamării obțin condiții mai bune decât celelalte zone încorporate; celor care susțin reforma le pot fi oferite avantaje provizorii. Este necesar să se prezinte argumente solide pentru a crea o opinie comună cu privire la refor-

mă și pentru realizarea unor acțiuni complementare.

- iv. *Realizarea unor acțiuni complementare în cadrul reformei, care pot să reducă efectele negative și să sporească beneficiile ei.* Amalgamarea are ca efect, întotdeauna, marginalizarea anumitor zone. Pentru a reduce acest impact și alte efecte negative ale RTA, este necesară realizarea unor acțiuni complementare. Conform principiului compensării formulat de Kaldor Hicks, politicile reformei trebuie să îi vizeze și pe cei care au de pierdut ca urmare a implementării ei.

Cea mai mare parte a societății percepe reforma în funcție de valorile și obiectivele declarate și mai puțin în funcție de cauzele ei reale. Obiectivele reformei trebuie să fie aduse la cunoștința cetățenilor, chiar dacă ajung să fie cunoscute numai parțial.

Rezultatele autorităților publice centrale sunt prezentate ca realizări ale reformei, însă administrarea tehnică a reformei de amalgamare nu este suficientă, fiind necesare reforme complementare:

1. Descentralizarea fiscală reală.

Din punct de vedere psihologic, aceasta este cea mai dificilă soluție pentru politicieni și birocrați. Administrarea banilor conferă putere. Totuși, anume descentralizarea fiscală este cheia succesului reformei. O mai bună guvernare locală se poate asigura numai atunci când administrațiilor locale și regionale li se acordă dreptul de decizie cu privire la finanțe.

Pentru o descentralizare fiscală reală, reforma trebuie să urmărească două obiective:

- Desființarea nivelelor bugetare multiple, în țările în care există (administrațiile trebuie să decidă liber cu privire la majoritatea cheltuielilor);
- Renunțarea la finanțarea egală a serviciilor APL.

Capacitatea de a decide cu adevărat se formează în cazul reducerii normativelor, standardelor și restricțiilor. Autoritățile publice centrale trebuie să renunțe la reglementarea excesivă a cheltuielilor.

Este foarte dificil pentru politicieni și birocrați să renunțe la dreptul de a decide în privința cheltuielilor pentru serviciile publice. Într-un sistem descentralizat cu adevărat, cetățenii sunt cei care plătesc taxe pentru a obține servicii mai multe și mai bune. Numai într-un asemenea sistem este stimulată competiția între administrațiile locale și o poziție activă pentru creșterea propriilor venituri.

2. Reducerea reglementării și administrării de la centru.

Reglementările autorităților publice centrale reduc libertatea de decizie a APL. De obicei, aceste reglementări comportă o povară birocratică imensă și reduc eficiența deciziilor locale. Amalgamarea administrațiilor, care poate spori capacitatea administrativă și politică, poate fi un bun argument pentru a acorda mai

multă încredere autonomiilor locale și a accepta diversitatea normativelor, standardelor și procedurilor.

3. Creșterea ponderii veniturilor locale în totalul veniturilor publice.

Pentru ca reforma să aibă un impact social pozitiv, proporția veniturilor locale și regionale în totalul veniturilor publice trebuie să se modifice, iar acesta este cel mai bun indicator pentru măsurarea rezultatelor RTA. Dacă după reformă banii administrațiilor locale și regionale sunt folosiți pentru îndeplinirea funcțiilor administrației centrale, atunci declarațiile despre descentralizare sunt nule.

Concluzie

Valorile și obiectivele RTA se aseamănă în toate țările europene. Procedurile și adevăratele intenții ale reformatorilor diferă, precum diferă și reacția asociațiilor administrațiilor locale la propunerile de reformă. Articolul de față prezintă mai multe caracteristici ale diferitor reforme implementate.



*Mihai Roșcovan,
manager PCDLI*

DESCENTRALIZAREA GENEREAZĂ STABILITATE ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ

Aproape toate țările UE au realizat deja procesul de descentralizare a puterii. Cele mai avansate în acest sens sunt Polonia și țările scandinave, în special Suedia și Danemarca. Pe aceeași cale au mers și țările baltice, care, în ultimii 10-15 ani, au reușit să reducă numărul de nivele de administrare și de municipalități. Reforma a avut un impact colosal – zeci de miliarde de euro au fost valorificate, iar habitatul orașelor și satelor din aceste țări a fost europeanizat.

Este foarte impresionantă viteza reformei de descentralizare în Albania și Ucraina. Primii, având un teritoriu mai mare ca Moldova, cu o populație de peste 4 milioane, au reușit doar în doi ani să reducă drastic numărul municipalităților și să le asigure o autonomie reală.

Ucraina, fiind în război cu Rusia, a demarat reforma abia la sfârșitul anului 2014. Într-un singur an, 750 de primării au fuzionat în mod voluntar creând doar 150 de administrații consolidate. Politicienii ucraineni și-au pus scopul ca în doi ani, din peste 11 000 de administrații locale să se formeze doar 1500 (!) de primării puternice și capabile să presteze cetățenilor servicii de calitate. Ei tratează descentralizarea ca pe un puternic instrument de instaurare a stabilității economice și sociale.

În schimb, Georgia a dezamăgit. Deși, încă pe timpul lui Saakașvili, a realizat reforme curajoase sub aspect administrativ-teritorial, aceste reforme nu au fost însoțite de descentralizarea fiscală și autonomia reală a administrațiilor locale.

Până în 2015, Moldova a beneficiat de cele mai multe fonduri în cadrul Parteneriatului Estic, însă acestea nu au fost valorificate eficient. Deși toți au recunoscut că noi am avansat în privința descentralizării ca proces participativ, având un cadru conceptual și instituțional avansat și aplicând un sistem modern de relații între bugetul central și cel local, în 5 ani nu s-a reușit mare lucru. Cele aproape o mie de primării continuă să fie mai mult structuri reprezentative (ale partidelor politice?) în teritoriu, care risipesc puținul buget ce li se alocă, fără a oferi serviciile necesare populației.

Politicul continuă să influențeze primăriile mici întreținute pe banii transferați de la stat. Fărâmițarea teritorială conduce și la folosirea irațională a resurselor umane, împiedicând dezvoltarea și accesul la servicii publice. De asemenea, excesiva fragmentare teritorială face dificilă și costisitoare implementarea unei descentralizări funcționale. De exemplu, este foarte greu de implementat descentralizarea și autonomia financiară la peste

o treime din primării cu o populație mai mică decât norma de 1500 de oameni, prevăzută de legislația națională. Este imposibil să aduci fonduri europene la o primărie cu un buget de 100 de lei pe cap de locuitor. Cum poți să transmiți proprietăți și competențe către primării cu 3-5 angajați? Este ca și cum ai încerca să resuscitezi un cadavru.

Reforma teritorial-administrativă este parte indispensabilă a procesului de descentralizare. Ea este necesară pentru că majoritatea primăriilor sunt prea mici și slabe, ele depind foarte mult de transferurile de la bugetul de stat, iar cheltuielile administrative ale acestor primării sunt mari și serviciile lor sunt necalitative și costisitoare.

Fuzionarea administrațiilor locale ar fi o soluție pentru ca procesul de descentralizare să poată avansa. Aceasta ar spori eficiența economică în procesul de prestare a serviciilor publice. Nivelul raional al administrațiilor locale tre-

buie desființat. Economii de la eficientizarea administrațiilor, estimate la 300 milioane de lei anual, pot fi îndreptate spre dezvoltarea serviciilor publice pentru cetățeni. De exemplu, clădirile primăriilor fuzionate pot fi reamenajate pentru oficii de deservire a populației pe principiul one stop window. Astfel, locurile de lucru în administrație pot fi păstrate și chiar multiplicare, salariul angajaților va crește, iar serviciile vor fi mai calitative.

Fără îndoială, asumarea acestei reforme este un subiect politic dificil. Noul guvern trebuie să dea dovadă de curaj și voință politică și să găsească o soluție rațională și acceptabilă. După cum arată experiența Ucrainei, fuzionarea voluntară poate fi o soluție la etapa inițială. Dacă ideea este acceptată, reforma trebuie inițiată imediat. Noua structură de organizare teritorial-administrativă trebuie să intre în vigoare din 2019. În caz contrar, încă o idee reformatoare ar putea fi compromisă.



EXPERIENȚA (RE)ORGANIZĂRII TERITORIALE ÎN EUROPA



Sorin Ioniță,
președinte Expert Forum,
România

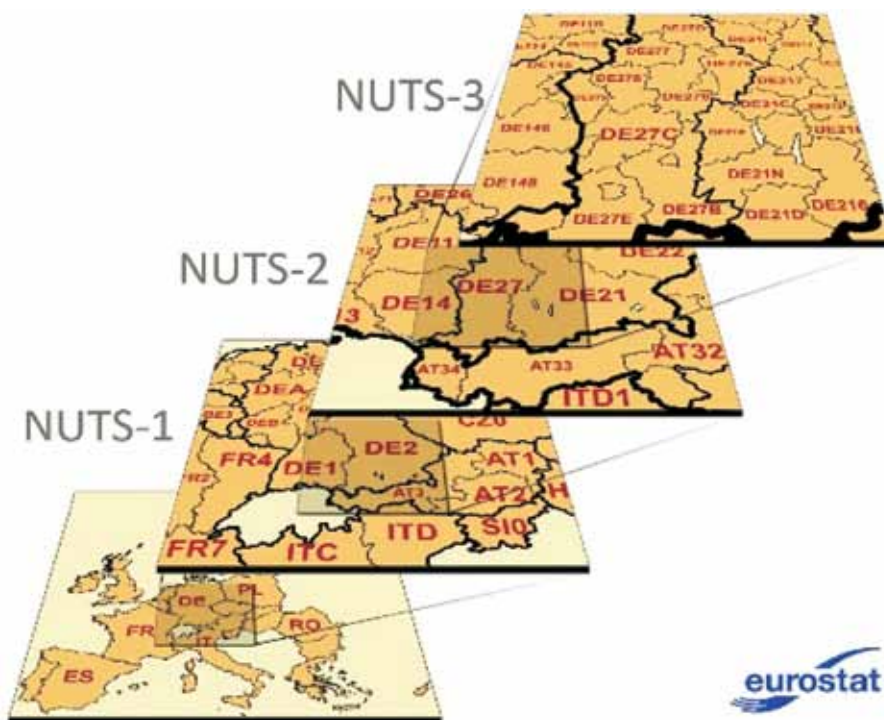
Pe marginea organizării teritoriale a Uniunii Europene se pot trage o serie de concluzii evidente. În primul rând, nu există un model european, nici nu este prevăzută crearea unuia, pentru că Uniunea nu are puterea, mandatul și nici instrumentele legale (*acquis*) pentru a decide structura teritorială a țărilor membre. Unica cerință este asigurarea *unei bune guvernări* în fiecare stat membru, care ține de politici și structurile instituționale. Carta Consiliului Europei, care stabilește cel mai bine un anumit *acquis* pentru guvernarea locală, vizează principiile și rezultatele bunei guvernări, dar nu și forme specifice de organizare.

Am putea spune, așadar, că tradițiile locale predomină în Europa și că există o foarte mare diversitate în ceea ce privește dimensiunea, numărul de nivele sau competențele administrației locale. Un fel de standardizare a apărut odată cu introducerea NUTS (*Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică*, administrat de către Eurostat), care este un sistem de colectare a datelor teritoriale pentru nivelele de guvernare subnaționale, pentru compararea lor. Țări precum Norvegia sau Turcia, care nu sunt membre ale Uniunii Europene, participă la acest sistem standardizat de colectare și

de raportare a datelor teritoriale, pentru că acesta nu are implicații politice directe. Logica NUTS și regiunile aferente sunt reprezentate în figurile de mai jos.

Unul dintre nivelele din această ierarhie – nivelul NUTS 2 – a devenit un instrument important pentru politica UE. Putem afirma, fără ezitare, că acest nivel este unul decizional. Majoritatea datelor colectate și planificărilor europene se bazează pe nivelul NUTS 2, adică pe **regiuni**, mai ales când este vorba de coeziunea politică. Disparitățile teritoriale, nivelul de dezvoltare și alți indicatori de acest fel se măsoară, de cele mai multe ori, la acest nivel regional standardizat. Chiar și așa, unitățile NUTS 2 nu devin întotdeauna nivele de guvernare. Ele sunt nivele de guvernare în țările mai mari (Franța, Italia, Spania, Polonia etc.); altele formează numai asociații ale unităților de nivel inferior (Ungaria, România etc.), în timp ce țările mai mici sunt considerate a fi o singură regiune NUTS 2 (Malta, Țările Baltice).

În Europa există o mare diversitate și nu doar în ceea ce privește modul de organizare a regiunilor NUTS 2. Numărul nivelelor subnaționale diferă, la fel ca dimensiunea unităților administrative de pe fiecare nivel.



	Minim	Maxim	Ucraina
NUTS 1	3 mil	7 mil	
NUTS 2	800 000	3 mil	Regiune
NUTS 3	150 000	800 000	Raion

	# Nivele	Nivelul inferior	Nivelul superior
R. Cehă	2	1.670	720.000
Slovacia	2	1.850	510.000
Franța	3	1.850	2.600.000
Ungaria	2	3.315	590.000
Armenia	1	3.600	-
Ucraina	3	3.580	1.720.000
România	2	6.250	550.000
Croația	2	10.900	230.000
Polonia	3	14.900	2.310.000
Bulgaria	1	30.400	-
Slovenia	1	32.200	-
Albania	2	49.000	290.000
Anglia	3	134.000	5.800.000

Tendențe în reformele teritoriale din Uniunea Europeană

Atât înainte, cât și după criza mondială, multe țări au simțit nevoia, în mare parte din cauza bugetului public redus, să implementeze reforme prin care să redefinească organizarea teritorială.

Putem identifica 4 tendințe generale:

1. Se pune la îndoială utilitatea nivelului NUTS 3 (acolo unde acesta există);
2. Fragmentarea nivelului inferior (administrații, comune etc.) este percepută ca o problemă de importanță majoră, căreia trebuie să i se acorde prioritate, mai ales în zonele rurale;
3. Apar forme inovatoare de cooperare intercomunală, pentru raționalizarea serviciilor;
4. Decentralizarea nu mai este percepută cu același entuziasm, pentru că se consideră

că regiunile și/sau administrațiile generează cheltuieli excesive. Se pune accentul pe responsabilitatea financiară și pe controlul costurilor.

1. Reforma NUTS 3:

- Italia desființează 12-15 provincii (din cele 110 existente);
- Marea Britanie întrevide posibilitatea de a reduce numărul comitatelor;
- Franța reformează departamentele;
- Grecia comasează 54 de departamente și formează 13 regiuni;
- Suedia și Finlanda au planuri similare pentru anul 2016.

2. Comasarea comunelor:

- Dimensiunea optimă – 5000 de locuitori (ghidul OCDE);
- Atunci când populația este sub 2000, serviciile devin excesiv de costisitoare;
- În Danemarca – de la 270 la 98;
- În țările baltice, stimulente financiare pentru o fuziune voluntară treptată; cu măsuri coercitive mai târziu;
- Grecia planifică să reducă numărul lor de la 1034 la 325;
- Marea Britanie planifică să comaseze „comunitățile mici”;
- Reformă radicală în Albania, de la 370 la 61 (<http://www.reformaterritoriale.al/en/>);
- Armenia poartă tratative pentru a reduce numărul de la 920 la 200-300;
- Republica Cehă: discuții neconcludente.

Republica Moldova de asemenea poartă discuții despre posibilitatea reducerii numărului unităților administrativ-teritoriale, de la 900 la 100-300, pentru raționalizarea costurilor administrative, care sunt prea ridicate în unitățile mici. Această situație și discuție este caracteristică pentru țările (mici) din regiune.

Comasările radicale sunt foarte discutate, însă realizate deseori fără rectificări. Această situație se creează din cauza costurilor politice și opoziției puternice a cetățenilor.

În pofida acestor obstacole politice, se admite că raționalizarea este necesară: tendințele demografice sunt negative aproape peste tot; este tot mai necesară coordonarea procesului de dezvoltare; înlăturarea frontierelor din interiorul UE și globalizarea au sporit concurența dintre unitățile teritoriale, iar cele mai mici dintre ele nu pot face față acestei competiții.

3. Cooperarea intercomunală

Este o alternativă a fuziunii, mai ușor de realizat datorită costurilor politice mai mici.

- Una dintre opțiuni este să se înceapă o cooperare voluntară pentru o perioadă de câțiva ani, după care să se adopte legi prin care cooperarea să devină obligatorie.
- Franța este un bun exemplu în situația de față, dat fiind că are o experiență de decenii cu diverse forme de cooperare intercomunală, mai mult ori mai puțin extinse, pentru funcții unice sau multiple. Este interesant faptul că, în aproximativ 2000 de cooperări intercomunale, chiar fiscalitatea este o funcție delegată.

4. Zona metropolitană

Este o formă specială, asimetrică de cooperare intercomunală, în al cărei centru se află un oraș mare. Orașul poate prelua funcții de la administrațiile mai mici sau poate fi creată o autoritate metropolitană care își va asuma o serie de funcții ce îi vor fi cedate.

- În Finlanda, funcția de urbanism și transport;
- În Franța – Grand Paris;
- În Italia, 10 zone metropolitane;
- În Polonia, obligatorii în 3 orașe, în rest sunt opționale.

Cooperarea intercomunală și zonele metropolitane au avantajul reducerii costurilor politice

ale reformei, ceea ce înseamnă depășirea obstacolelor ei. Însă acestea nu reduc neapărat și costurile serviciilor prestate și ar putea complica procesul de administrare, din cauza necesității creării unor structuri adiționale.

Aceste argumente ar trebui să constituie un avertisment pentru reformatorii care aleg această cale: cooperarea intercomunală presupune că autoritățile publice au o capacitate administrativă care le permite să poarte negocieri și să fie parte a unor acorduri atât de complexe. Însă anume această capacitate lipsește în comunele mici, în care problema fragmentării este atât de evidentă. După cum ne arată exemplul Franței, cooperarea intercomunală necesită un control și gestiune din partea nivelurilor superioare, timp de decenii de la crearea asociațiilor și poate pentru totdeauna.

Pe scurt, cooperarea intercomunală și zonele metropolitane se stabilesc mai ușor decât pot fi realizate fuziunile, dar este dificilă coordonarea ulterioară a costurilor tranzacționale, iar procesul de luare a deciziilor este încetinit de negocierile permanente dintre unitățile implicate.

5. Responsabilitatea financiară

Un sistem solid de finanțe locale trebuie să facă distincția dintre: (1) veniturile proprii; (2) tran-

sferurile necondiționate, impozitele partajate; (3) transferurile condiționate. O autonomie locală corespunzătoare (în sensul Cartei) presupune că veniturile proprii, transferurile necondiționate și impozitele partajate ating nivelul cel mai mare cu putință, pentru a corespunde funcțiilor exercitate.

O a doua lecție învățată ne arată că țările nu ar trebui să fie descentralizate orbește sau în mod implicit, ci numai după o analiză minuțioasă. Descentralizarea trebuie să fie făcută numai în cazul în care este înțeleasă complexitatea ei și există voință; aceasta va aduce o anumită diversitate în serviciile prestate și unele dezechilibre incomode pentru cetățeni.

Evitați „dezechilibrul vertical”, adică nepotrivirea dintre atribuții și veniturile administrației publice.

Evitați „dezechilibrul orizontal” prin crearea unui sistem de egalare a resurselor solid, adecvat, simplu și transparent, care să nu descumără eforturile fiscale locale și să fie stabil și previzibil.

În cele din urmă, trebuie evitate împrumuturile administrațiilor publice, deoarece acestea devin o problemă pentru autoritățile publice centrale atunci când situația se înrăutățește.

AMALGAMARE SAU, TOTUȘI, UNIFICAREA SATELOR?



Emil Drăghici,
președintele Asociației
comunelor din România

Încă de la începutul raportului apreciez că tema acestei conferințe putea fi „Decentralizarea: calea spre normalitate a Republicii Moldova”, pentru că nu întotdeauna ceea ce este sau pare a fi modern este și normal, de aceea prin normalitate putem să identificăm și ceea ce este modern, excluzând ce este aberant!

Cu toții suntem conștienți că decentralizarea este un principiu în absența căruia lășăm fără conținut autoritățile administrației publice locale, cele care reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic.

Țin să subliniez faptul că, și pe această cale îmi exprim regretul, tocmai principalul document care trebuia să constituie temelia acestei conferințe, Carta europeană a autonomiei locale, nu și-a găsit locul! Întrebarea mea este: de ce? Dau tot eu răspunsul: pentru că, mai nou, pentru unii, nu vreau să-i denumesc în niciun fel, autonomia locală înseamnă doar costuri, venind cu tot felul de alte concepte, mai mult sau mai puțin barbarisme, luate de prin diverse studii în care oamenii sunt doar cifre, iar existența lor înseamnă costuri, ceea ce într-o aritmetică oarbă, ca să nu mai avem costuri, nu trebuie să mai avem oameni!

Am auzit și aici un concept conex mult-trâmbișatei moder-

nizări, acela de AMALGAMARE, pentru prima dată l-am auzit cu vreo zece ani, în Franța, și acolo cu greu acceptat! Îmi permit doar o analiză a acestui cuvânt în limba oficială a celor încă două state, România și Republica Moldova.

„AMALGAMĂRE, amalgamări, s. f. Acțiunea de a amalgama. ♦ Procedeu de extragere a aurului și argintului din minereuri cu ajutorul mercurului. – V. amalgama.

Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a, revăzută și adăugită)

AMALGAMĂ, amalgamez, vb. I. Tranz. (Rar) 1. A alia mercurul cu un metal; a prepara un amalgam (1). 2. Fig. A amesteca la un loc elemente disparate, eterogene. † (Lingv.) A amesteca sensuri diferite. – Din fr. amalgamer.

Dicționarul explicativ al limbii române, ediția a II-a.”

Știu că limba este vie, într-un continuu proces de formare și reformare, dar în ceea ce privește empatia, ca formă de intuire a realității prin identificare afectivă, utilizarea termenului de amalgamare atunci când este pe fond locul și rolul cetățeanului în colectivitatea locală, este mult prea ușor de văzut că prin amalgamare se dorește diminuarea numărului de ciobani la un număr cât mai mare de oi.

Dacă cineva apreciază neinspirată sau jignitoare cuvintele mele, îi rog cu toată deferența să mă ierte. Eu așa am tradus din acel studiu care, din start a plecat cu următoarele două concluzii: „Statul a dat cât a putut de mult” și că „Autoritățile locale nu se pot susține”, iar singura cale este AMALGAMAREA!

Vă rog, pe cei care citesc acest material, să nu privească cetățenii satelor ca fiind acele oi pe care le poți băga într-o stână sau în alta sau mai multe stâne să le amalgamezi, creând ierarhii pentru ciobani sau dând o avere mai mare la unii ciobani!

În sală se simțea tot mai mult o atmosferă încordată, câțiva primari semnalând acest aspect.

Ce-ar fi în 2016 amalgamarea? O formă de reconstruire a colhozurilor în Republica Moldova, de această dată pe principii moderne, prin desființarea silită a identității satelor!

Nicăieri nu am auzit că unificarea satelor, și nu amalgamarea lor, trebuie să plece de la voința cetățenilor exprimată prin referendumuri locale!

Am auzit doar că asta trebuie făcut repede, dacă se poate într-un număr cât mai mic de zile! De ce? Ca oamenii să n-aibă timp de reacție!

Nu vreau să fie ca o concluzie, dar „Sesiunea plenară III – Reforma teritorial-administrativă” a marcat cum nu se poate mai bine de ce nu trebuie făcută reforma administrativ-teritorială!

Un studiu adecvat trebuia să identifice, printre altele, următoarele:

- 1) atribuțiile autorităților administrației publice locale, pe fiecare nivel în parte;
- 2) atribuțiile care, eventual, se exercită și la nivel local și la nivel raional; separarea, fără echivoc, a acestor niveluri astfel încât să se elimine aceste dualități;
- 3) personalul de care este nevoie pentru ca aceste atribuții să se poată exercita în mod corespunzător.

Nimic din aceste trei elemente esențiale nu a fost abordat!

Obiectivul singular a fost: colhozenizarea colectivităților locale, singura cale irefutabilă spre modernizare a Republicii Moldova! Inacceptabil și regretabil!

Printr-o abordare sistematică a elementor de mai sus, se puteau identifica activitățile specifice:

- I. **prestările de servicii**, eminate de natură economică, și care, încet-încet, sunt integrate în cooperările intercomunale, așa cum s-a putut vedea și din prezentările efectuate;
- II. **exercitării de atribuții**, eminate de natură administrativă, *pe bază de acorduri de cooperare între unitățile administrativ-teritoriale*; prin cooperare se asigură creșterea:
 - a) capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale;
 - b) performanțelor personalului care exercită atribuțiile respective;
 - c) rolului structurilor asociative inter-administrative, în cazul Republicii Moldova, al C.A.L.M.-ului, ca un corolar al scopului izvorât din Carta europeană a autonomiei locale, respectiv de a realiza o uniune mai strânsă între colectivitățile locale, pentru a ocroti și a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun, considerând că unul dintre mijloacele prin care se atinge acest scop este încheierea de acorduri în domeniul administrativ.

Regretabilă cale de modernizare dispusă ori propusă de cei care ajung în vârful statului și uită de vatra satului!

Oare istoria ne arată că statul a fost înaintea satului? Nu cumva se cam potrivește zicala „...când s-a văzut împărat, întâi pe tată-său l-a spânzurat”?

Nu, desființării satelor! Da, unificării statelor!

Sincer, la Chișinău m-am simțit la București, unde cam aceleași lucruri am mai auzit spuse.

2.5. COOPERAREA INTERCOMUNALĂ: CADRUL LEGAL ȘI DE REGLEMENTARE, PRESTAREA SERVICIILOR

DE CÂTE PRIMĂRII ARE NEVOIE REPUBLICA MOLDOVA?



*Ghenađie Ivașcenco,
consultant Cooperare
Intercomunitară, PCDLI,
PNUD Moldova*

Există un indicator după care Republica Moldova ocupă un loc "destoinic" în ierarhia europeană – numărul de primari. În Republica Moldova avem astăzi 898 de primari. Mai mulți decât în multe state mai mari, mai populate și mai prospere. Spre exemplu, în Marea Britanie sunt în total 435 de primari, în Suedia – 290 de primari, în Danemarca – 98, în Portugalia – 308, în Olanda – 443, în Norvegia – 431, în Finlanda – 348. Totodată, dacă pe parcursul ultimilor 20 de ani în majoritatea țărilor europene numărul de primari s-a redus, în Moldova s-a înregistrat chiar o creștere la acest capitol. Ba mai mult, în ultimii 20 de ani, după ritmul de creștere a numărului de primari (+11%), Moldova s-a plasat printre primele state din lume.

Astăzi, o primărie din Uniunea Europeană însumează în medie cca 5550 de locuitori, iar mai multe studii de specialitate indică un prag adecvat de minim 5000 de locuitori pentru o administrație locală, care ar permite folosirea eficientă a resurselor și prestarea cât de cât adecvată de servicii publice locale.

În Moldova, 86% din primăriile au o populație mai mică de 5000 de locuitori. Totodată, fiecare al 4-lea primar din Moldova con-

duce o primărie "de excepție", pentru că are o populație mai mică de 1500 de locuitori – pragul minim prevăzut de legislația Republicii Moldova, care permite crearea unei primării separate. Cu alte cuvinte, avem primării create oriunde acest lucru s-a dorit, iar dezideratul nostru politic de a nu impune cetățeanul să meargă „după o spravkă” la câțiva kilometri de casă s-a realizat cu succes.

Evident, numărul existent de primării în Moldova nu prezintă o problemă în sine. Problema constă în capacitatea acestor primării de a presta servicii cetățenilor și de a promova dezvoltarea localităților. Pentru că problemele care stau în fața satelor moldovenești sunt enorme, iar primăriile sunt extrem de mici și de slabe pentru a face față.

Absoluta majoritate a primăriilor rurale nici măcar nu-și pot permite să-și angajeze un arhitect, un economist, un inginer tehnico-edilitar sau un specialist în domeniul tinerețului. Pentru că sunt prea mici și prea sărace pentru a-și permite asemenea "lux". Ba mai mult, pentru un număr de 300-400 de gospodării casnice, cât gestionează o primărie mică, înființarea unor operatori de servicii comunale (salubritate,

canalizare, întreținere a drumurilor, stație de epurare, pompieri) niciodată nu va fi nici fezabilă din punct de vedere tehnic și nici rentabilă din punct de vedere economic. Ar mai fi de spus că fragmentarea excesivă înseamnă și costuri sporite de administrare. Spre exemplu, media costurilor operaționale generale pe cap de locuitor ale unei primării cu 1500 de locuitori este de 2,5 ori mai mare decât ale unei primării cu 5000 de locuitori.

Totodată, problemele care stau în fața acestor primării sunt enorme. Peste 60% din populația de la sate încă nu are acces la apeduct. Sisteme de canalizare nu există în 90% din localități. Doar 1 din 10 localități rurale beneficiază de servicii de salubritate. Periferiile satelor sunt invadate de gunoiști neautorizate. În iarna anului 2013, sute de sate din Moldova au rămas blocate în nămeți zile și săptămâni întregi, pentru că nu dețineau nici cele mai elementare facilități de întreținere a drumurilor.

Evident, cu așa capacitate la nivel local, europeanizarea și modernizarea zonei rurale a Republicii Moldova (60% din populație) sunt puțin probabile în viitorul apropiat. Riscul că starea actuală de sărăcie, subdezvoltare și depopulare se va perpetua este foarte mare și trebuie luat serios în calcul.

Nu există dubii că eforturile actuale ale APL, Guvernului, donatorilor și societății civile de a revitaliza localitățile Moldovei sunt extraordinare și consistente. Nu este nicio localitate în Moldova care în ultimii 3-5 ani să nu fi implementat măcar un proiect vizibil de modernizare a infrastructurii și a serviciilor publice. Totuși, viteza modernizării trebuie amplificată. De altfel, peste 1/3 din populația Moldovei nu au șanse să aibă acces la servicii comunale de bază nici peste 25-30 de ani. Sunt necesare abordări inovative.

Nu trebuie să inventăm bicicleta. Trebuie doar să învățăm din experiența altor state europene cu o structură administrativ-teritorială

fragmentată (Franța, Cehia, România ș.a.) Soluția cea mai viabilă de catalizare a vitezei de modernizare a serviciilor publice în Moldova rurală este promovarea cooperării inter-comunitare.

Cu alte cuvinte, trebuie încurajate primăriile mici să-și unească eforturile pentru a presta în comun servicii publice locale. 5-6 primării mici, cu un total de 12-15 mii de locuitori, își pot mult mai ușor permite organizarea de servicii comunale, decât ar putea să realizeze fiecare primărie în parte. Pentru 15-20 mii de locuitori este deja rentabil din punct de vedere economic de creat și de operat o întreprindere de evacuare a deșeurilor (inclusiv gunoiște ecologică), un sistem de apeduct și de canalizare, o stație de epurare, o entitate de pompieri, un serviciu de întreținere a drumurilor și a sistemelor de iluminare etc.

Un potențial enorm prezintă extinderea serviciilor deja existente în orașele-centre raionale pentru localitățile rurale proxime (3-10 km). În aceste cazuri, investițiile necesare de acoperire a unui sat cu servicii publice sunt de 3-5 ori mai mici, decât în cazul proiectelor separate pentru fiecare primărie în parte.

Promovarea cooperării intercomunitare în Republica Moldova a fost fundamentată pe lecțiile învățate și pe modele deja create în regiune, în special bazându-se pe experiența celor mai fragmentate state din regiune – România, Cehia și FRY Macedonia. Totodată, aplicarea experienței internaționale a fost puternic ancorată în contextul specific al Republicii Moldova, bazându-se pe abordarea de jos în sus.

Concomitent, pentru susținerea eforturilor de promovare a oportunităților de cooperare intercomunitară, Guvernul Republicii Moldova a fost asistat pentru a elabora și a promova schimbări regulatorii cu caracter normativ, pentru a permite autorităților publice locale să fondeze întreprinderi municipale comune cu mai multe APL în calitate de fondatori (Hotărâ-

rea Guvernului din 03.07.14 cu privire la modificarea și completarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale).

Corespunzător, 40 de primării, sistematizate în 10 clustere teritoriale, au beneficiat de îndrumare metodologică (consultanță tehnică, juridică și economică profesionistă) și suport financiar (granturi în mărime de \$100,000 per cluster) pentru a constitui 10 Asociații de Cooperare Intercomunitară și organizarea prestării în comun a serviciilor comunale locale. Respectiv, au fost fundați 10 operatori intercomunitari viabili de prestare a serviciilor comunale (inclusiv 4 întreprinderi intercomunitare au fost create "de la zero", iar alte 6 întreprinderi au fost revitalizate, reorganizate și restructurate).

Fiecare întreprindere comunală creată urmează să preia în gestiune întreaga gospodărie comunală din localitățile-partenere: apă/canalizare, iluminat public, gestiunea deșeurilor, deszăpezire, întreținerea drumurilor și amenajarea teritoriului. Totodată, localitățile-partenere din cadrul Asociațiilor de Cooperare Intercomunitară au decis să asigure o politică unică în domeniul serviciilor comunale locale: tarife comune, regulamente locale identice și aplicare în comun pentru finanțări extrabugetare.

În contextul dezvoltării modelelor de cooperare intercomunitară, a fost realizat un complex de activități, menite să consolideze capacitatea celor 10 întreprinderi comunale intercomunitare create, precum și să eficientizeze și să diversifice gama de servicii publice locale prestate cetățenilor și agenților economici. Respectiv, cu asistența a 3 companii de consultanță specializate, întreprinderile comunale intercomunitare au trecut printr-un proces de restructurare managerială și financiară, rezultând într-o activitate pro-activă ba-

zată pe planuri de afaceri fezabile, creșterea cu 100 a numărului de angajați și atingerea (depășirea) pragului de rentabilitate.

Totodată, prin dotări tehnice semnificative suplimentare (tractoare multifuncționale, autovehicule specializate, inventar comunal complet: aparate de sudură plastic și metal, pompe, motopompe, generatoare electrice, compresoare cu accesorii, moto-coase, moto-ferăstraie, betoniere, polizoare etc.), aceste întreprinderi au devenit capabile să asigure majoritatea serviciilor comunale solicitate la moment de cetățeni și agenții economici în zona rurală a Republicii Moldova, pentru o arie de până la 15 sate din vecinătate. Sediile întreprinderilor intercomunitare au fost mutate în clădiri adecvate funcțiilor, fiind reparate și dotate corespunzător (fiecare întreprindere a primit asistență financiară de până la 6,000\$ pentru renovarea și dotarea sediilor).

În consecință, până în prezent, 40 de primării rurale și 100000 de cetățeni au obținut acces la servicii comunale de calitate, practic inexistente până în prezent. În particular, peste 40000 de cetățeni au obținut acces la servicii ritmice de evacuare a deșeurilor, 10 mii – servicii de iluminat public, 50 mii – servicii mecanizate de întreținere a drumurilor locale și deszăpezire. Peste 10 gunoiști neautorizate au fost deja lichidate, eforturile intercomunitare abordând în prezent încă câteva zeci.

Datorită rezultatelor pozitive obținute, modelul de cooperare intercomunitară în bază de întreprinderi municipale (cu unul sau mai mulți fondatori), dezvoltat de PCDLI, a devenit un model promovat de CALM ca instrument viabil și durabil de cooperare intercomunitară. În acest sens, în cooperare cu CALM au fost deja organizate 3 seminare regionale (în bază de întreprinderi funcționale), la care au participat reprezentanții a peste 60 de primării.

Proiectele de cooperare intercomunitară, implementate cu sprijinul Proiectului Comun de Dezvoltare Locală Integrată /PNUD-Moldova

Nr. crt.	Cluster	APL- parteneri
1.	Chetrosu (raionul Drochia)	4 APL : Chetrosu, Baroncea, Gribova, Șuri (~ 14800 locuitori)
2.	Corlăteni (raionul Râșcani)	2 APL: Corlăteni și Singureni [~7300 locuitori]
3.	Peresecina (raionul Orhei)	4 APL: Peresecina, Sămănanca, Teleșeu și Donici [11400 locuitori]
4.	Ermoclia (raionul Cimișlia)	3 APL: Ermoclia, Festelița & Popeasca [~10000 locuitori]
5.	Răzeni (raionul Ialoveni)	3 APL: Răzeni, Cigârleni & Molești [13363 locuitori]
6.	Congaz (Gagauz Yeri)	3 APL: Congaz, Cotovscoe și Chioselia Rusă [14100 locuitori]
7.	Gura Galbenei (Ștefan Vodă)	4 APL: Gura Galbenei, Lipoveni, Albina & Ivanovca Nouă [10600 locuitori]
8.	Lipcani (Briceni)	6 APL: Lipcani, Criva, Drepcăuți, Hlina, Sirăuți și Slobozia-Sirăuți [~13800 locuitori]
9.	Ciuciuleni (Hâncești)	4 APL: Ciuciuleni, Drăgușenii Noi, Pașcani și Secăreni [~13000 locuitori]
10.	Chișcăreni (Sângerei)	6 APL: Chișcăreni, Ciuciuleni, Coșcodeni, Dumbrăvița, Iezărenii Vechi, Taura Veche (~15000 locuitori)
Total:		40 APL (peste 100000 locuitori)





Ion Beschieru,
manager de program,
Oficiul Consiliului Europei
la Chișinău

COOPERAREA INTERCOMUNALĂ ÎN STATELE PARTENERIATULUI ESTIC

O echipă de experți naționali a elaborat recent, în cadrul programului al cărui manager sunt, o analiză a cooperării intercomunale în statele Parteneriatului Estic. Analiza arată că subiectul cooperării intercomunale este unul destul de nou, dar foarte discutat în regiune.

Putem vorbi despre CIC din două puncte de vedere: (1) al cadrului normativ și de politici și (2) al implementării de facto.

Observăm importanța care se acordă subiectului în Ucraina, Armenia, Moldova.

În Georgia, cooperarea intercomunala este mai puțin discutată datorită structurii administrativ-teritoriale specifice, a reformelor teritoriale realizate și unui număr redus de localități autonome.

Din punct de vedere legislativ, Ucraina este puțin mai avansată, pentru că în 2014 a fost votată o lege dedicată în mod special cooperării teritoriale a comunităților. Se poartă discuții controversate în privința acestei legi, unii primari au afirmat că, dacă ar fi existat voință politică, cooperarea ar fi fost posibilă și în condițiile legislației anterioare și că legea impune anumite proceduri formale care

reduc libertatea de decizie a administrației publice locale. Aceasta este o lege adoptată, în mare parte, după modelul Macedoniei. Drept rezultat, începând cu anul 2014, au fost inițiate 19 proiecte de cooperare intercomunala. În 2015 a fost adoptată o lege privind amalgamarea comunală. Toate acestea sunt foarte discutate, pentru că există două teze: cooperarea intercomunala este o alternativă pentru amalgamare ori este o activitate conexasă a ei. A fost testată ideea amalgamării voluntare, care a devenit un exercițiu obligatoriu, ce continuă și după alegerile locale din 2015.

În Armenia, legislația din domeniu este destul de puțin dezvoltată. Se acordă o atenție deosebită CIC, se creează asociații ale unităților administrativ-teritoriale, există o multitudine de proiecte care susțin acest proces. Se fac eforturi și în direcția consolidării administrativ-teritoriale, astfel încât nu există o poziție comună, agreată de toți partenerii.

Proiectele pilot sunt următorii pași practici întru susținerea CIC în regiune și ne exprimăm speranța că vom implementa câteva proiecte similare și în Republica Moldova.

INTERCOMUNALITATE ȘI/SAU ASOCIAȚII DE CONSILII LOCALE?

De ce administrația publică trebuie modernizată, adică adaptată la constrângerile lumii actuale?

În contextul european, efortul de modernizare a administrației are două imbolduri majore: pe de o parte, un nivel general de resurse mereu insuficient, pentru ca serviciile publice să atingă obiectivele ambițioase de calitate și acoperire și, pe de altă parte, nevoia de a întări procesele democratice interne și cooperarea. Dincolo de obiectivul declarat, *politic corect*, de a oferi cetățenilor un cadru social și economic ameliorat, schimbările instituționale vizează o mai eficientă gestiune a resurselor într-o lume globalizată.

Criza economică și financiară din ultima decadă, instabilitatea geo-politică și constrângerile tot mai mari impuse de creșterea costurilor, accesul la energie și de problemele de mediu nu fac decât să crească nevoia de reformare a administrației. În acest sens, descentralizarea – strâns corelată cu creșterea capacității administrative locale – reprezintă o opțiune strategică. Dacă descentralizarea este un model de eficientizare prin redistribuirea misiunilor și responsabilităților publice către nivelele din administrație cele mai apropiate de probleme și cu capacitate de a le rezolva (principiul subsidiarității) – atunci cooperarea

dintre unitățile teritoriale locale este cel mai potrivit exercițiu de redefinire și de partajare a acestor obiective, resurse și eforturi care fac accesibile și ameliorează unele servicii publice.

De ce ne oprim atenția la consilii locale și primării?

Vom aborda mai jos un subiect intenționat concentrat pe cooperarea dintre *autoritățile locale* și în special dintre unitățile administrativ-teritoriale de bază (de rang LAU 2) – sau mai simplu spus, dintre UAT-urile care au un *consiliu local* și un *primar*. Subiectul este foarte important pentru că teritoriul propriu-zis – cu toate resursele lui – aparține în exclusivitate acestor unități, în vreme ce toate celelalte îndeplinesc, sau ar trebui să îndeplinească, funcții de coordonare. *Patrimoniul public sau serviciile de interes «regional»* sunt relativ limitate și în niciun caz nu pot acoperi hotarul administrativ al unităților locale, care sunt singurii proprietari (administratori) de drept și singurii responsabili direcți în fața cetățenilor.

De ce instrumente legale dispunem?

Administrațiile locale – în afara prerogativelor exercitate în nume propriu – dispun de două instrumente instituționale de eficientizare a activităților prin care își îndeplinesc misiunea publică:



Ilie Brie,
expert internațional,
ADI Argeș Salubritate,
România

1. **Participarea** în *structuri asociative* (persoane juridice de drept privat)
2. **Cooperarea** în cadrul unor *instituții publice* (persoane juridice de drept public), create împreună cu alte administrații locale (uneori și/sau regionale).

Cele două instrumente sunt complementare întrucât, în funcție de natura obiectivelor urmărite, fiecare în parte este mai bine adaptat pentru abordarea unei anumite categorii de obiective.

Cea mai simplă și frecventă situație este legată de nevoile UAT-urilor locale limitrofe care sunt constrânse să rezolve împreună unele probleme legate de infrastructuri și servicii.

Administrația locală este în acest caz reprezentată de consiliile locale și, respectiv, de primărie.

O precizare terminologică necesară: în majoritatea statelor europene denumirea UAT-urilor locale este aceea de „comună”, așa cum a fost și cazul României până la modificările impuse de regimul comunist sub influența sovietică. Astfel, din punctul de vedere al administrației locale, metropole ca Roma, Parisul, Berlinul, Geneva sau Viena sunt *comune* la fel ca cele mai mici așezări rurale – și sunt guvernate, toate, de aceeași lege: au *primari și consilieri locali alesi și pun la dispoziția cetățenilor servicii comunale*.

În analiza noastră ne vom referi deci la relațiile dintre UAT-uri locale (nivel LAU-2 conform codului european pentru statistică), iar semnificația termenilor *comună, comunal, intercomunal* se referă la primării și consiliile locale. Astfel, *intercomunalitatea* desemnează o structură de drept public (o instituție publică) creată de două sau mai multe consilii locale (*comune*) pentru a gestiona împreună infrastructuri și servicii publice. Așa cum am precizat deja, consiliile locale (*comunele*) au la dispoziție și instrumentul *asociațiilor* (structuri de drept privat).

Când trebuie aleasă o structură asociativă (de drept privat) și când o intercomunalitate (instituție publică)?

Participarea la o asociație este adecvată unor misiuni sau activități particulare (culturale, educaționale, economice, sociale, profesionale) în care activele (echipamente, construcții, terenuri, infrastructuri) nu fac parte sau pot să nu facă parte din patrimoniul public.

Cooperarea în cadrul unei instituții publice – este mai adaptată pentru realizarea unor servicii publice majore – este vorba, cu prioritate, dar nu exclusiv, de acele servicii pentru care creșterea eficienței și calității (adică „mai buna utilizare a banului public”) sunt condiționate de:

- (1) accesul comun la resurse și infrastructuri;
- (2) avantajele acțiunilor coordonate;
- (3) economiile „de scară” (costuri unitare mai mici cu cât cresc cantitățile gestionate);
- (4) implicarea unor infrastructuri care, prin natura lor sau prin lege, aparțin domeniului public.

Exemplele foarte evidente sunt legate de *utilități* (apă potabilă, canalizare, transport public, gestiunea deșeurilor, adică servicii cu impact direct asupra populației și care absorb cea mai mare parte din venituri).

Sunt însă multe alte misiuni publice care pot beneficia de avantajele cooperării intercomunale: amenajarea teritoriului, gestiunea forței de muncă disponibilizate, protecția socială, gestiunea marilor echipamente sportive sau culturale.

Nu poate fi stabilită o ierarhie absolută între cele două forme (instituțiile de drept public și, respectiv, asociațiile de drept privat). Există însă în mod cert o adecvare sau o inadecvare a fiecărei forme la un anumit serviciu, în funcție de natura acestuia. Alegerea formei potrivite de cooperare se poate face doar prin raportarea la proiectele și obiectivele pe care UAT-urile trebuie să le realizeze în comun. Din această perspectivă, opțiunea României de a renunța la instrumentul *intercomunalității* (instituția publică de coo-

perare) și de a legifera exclusiv forma asociativă de drept privat este un exemplu de rea-practică, așa cum reiese, la o analiză atentă, din dificultățile de funcționare a majorității ADI-urilor (asociații de dezvoltare intercomunală).

Criteriile fundamentale de alegere a unei structuri de drept public (intercomunalitatea) sau a unei structuri de drept privat (ADI) țin – dincolo de avantajele concrete – de **utilitatea sau nevoia unui transfer de competență și responsabilitate** legală fără ca aleșii locali (consiliile) să piardă legitimitatea și reprezentativitatea politică pe care le-o conferă votul democratic.

Diferențele instituționale, în materie de decizii, ar putea fi rezumate astfel:

- **Intercomunalitate** (instituție publică): Consiliile locale transferă competențe și responsabilitate către structura comună.

asociațiile de drept privat: Consiliile locale păstrează competența și responsabilitatea în cadrul consiliului local

- **Intercomunalitate** (instituție publică): decidenții în structura comună sunt aleși locali și astfel este respectat principiul democratic al legitimității și reprezentativității

asociațiile de drept privat: decidenții sunt doar persoane numite, iar responsabilitatea lor este exclusiv executivă.

Referitor la regimul proprietății: intercomunalitatea poate fi proprietar sau administrator de domeniu public, în vreme ce asociațiile nu au acest drept.

Pot fi amintite câteva aspecte care fac deosebirea dintre cele două instrumente instituționale, intercomunalitatea și asociațiile.

Forumul deliberativ în asociații este <i>adunarea generală a asociaților</i> (AGA).	Forumul deliberativ al intercomunalității este <i>consiliul intercomunal</i> (CI).
Fiecare primărie (consiliu) poate trimite <u>un singur reprezentant</u> în AGA și are deci <u>un singur vot</u> indiferent de mărimea unității administrative teritoriale pe care o reprezintă.	Primăriile (consiliile), membre ale intercomunalității, trimit în consiliul intercomunal un număr variabil de consilieri locali (deci de aleși locali), <u>direct proporțional cu populația unității teritoriale</u> pe care o reprezintă (de exemplu, un consilier la 4000 de locuitori), iar culoarea politică a aleșilor desemnați respectă raportul partidelor politice din consiliul local care îi trimite.
Fiecare reprezentant în AGA are nevoie de un mandat special din partea propriului consiliu local înainte de a putea vota orice decizie majoră în adunarea generală a asociației.	Consilierii locali numiți în <i>consiliul intercomunal</i> votează direct (fără „mandat”) în calitatea lor de aleși locali, calitate care le conferă legitimitate și reprezentativitate.
O asociație nu are vocație «normativă», de reglementare, de elaborare a unor politici publice locale, sectoriale: nu are responsabilitatea legală pentru asigurarea serviciului, ci este prin excelență un instrument «executiv» .	Fiind consiliu format din aleși (validați de vot), <i>consiliul intercomunal</i> poate asuma – cu limitare absolută la competența transferată de la consiliile locale, de exemplu a serviciului de apă – toate prerogativele pe care le exercită un consiliu local: poate reglementa sectorial, local, poate elabora «politici publice sectoriale» și asumă responsabilitatea legală în fața cetățenilor pentru activitatea, competența transferată.
Orice decizie majoră din AGA (referitoare la servicii și infrastructuri sau la contracte de concesiune) trebuie reconfirmată de fiecare consiliu local asociat.	Orice decizie a consiliului intercomunal produce efecte imediate.
Nu există și nu este posibil un «transfer de competență» dinspre consiliile locale spre asociație întrucât aceasta nu are legitimitatea și reprezentativitatea democratică pe care doar votul o poate da.	Transferul de competență este implicit întrucât «urmează» aleșii locali în consiliul intercomunal. Deciziile sunt luate deci tot de aleșii locali, dar locul de decizie este consiliul intercomunal (este vorba de un vot limitat exclusiv la competența transferată: de exemplu pentru serviciul de apă).
Asociațiile au obiecte sociale limitate la o activitate, proiect, misiune.	Intercomunalitatea poate asuma mai multe competențe transferate de consiliile locale (niciodată o intercomunalitate nu poate primi toate competențele legale ale consiliilor).

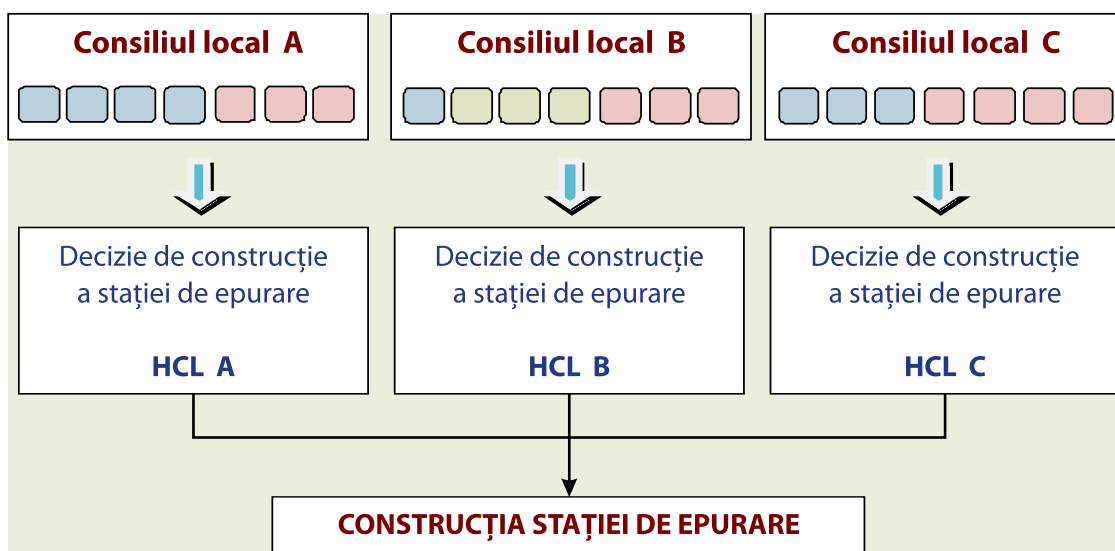
Un exemplu schematic de transfer de competență (fără pierderea legitimității și reprezentativității democratice)

Vom da un exemplu simplificat al modului de funcționare a intercomunalității: trei consilii locale (trei comune), A și B, decid să construiască împreună o stație de epurare a apelor. Fiind vorba de o infrastructură publică și de o investiție semnificativă, este nevoie de hotărâri ale consiliilor locale. O comună (A) are 2000 de locuitori, alta (B) are 4000 de locuitori și a treia (C) are 5000 de locuitori. Fiecare consiliu local are 7 membri care aparțin diferitor culori politice.

Soluția 1:

Pentru a arăta că este vorba de o decizie «comună», dar fără ca prerogativele consiliilor să fie afectate, imaginăm că cele 3 consilii locale (toți aleșii locali) se întâlnesc în aceeași sală cu un singur punct pe ordinea de zi: *Decizia de construire a stației, de finanțare a lucrărilor și de organizare a serviciului.*

După dezbateri și negocieri se ajunge la o concluzie comună, toți consilierii votează și fiecare consiliu emite o Hotărâre de consiliu cu același conținut : *construcția stației de epurare.*

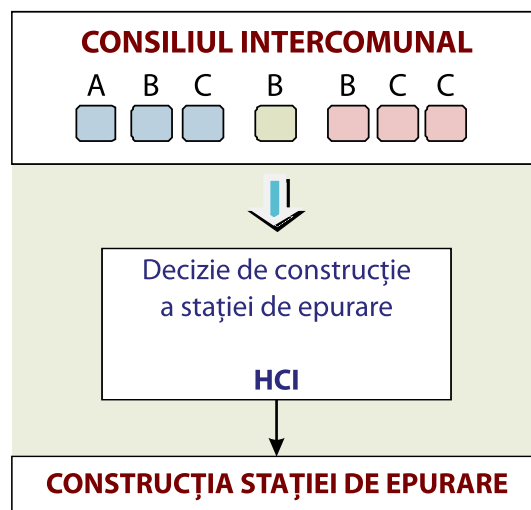


Soluția 2:

Cele 3 consilii locale au creat o **intercomunalitate**.

Fiecare consiliu este reprezentat în consiliul intercomunal de proprii consilieri, în număr proporțional cu populația comunei: de exemplu, 1 consilier la 1300 de locuitori. (A = 2000 ➔ 1 consilier, B = 4000 ➔ 3 consilieri și C = 5000 ➔ 3 consilieri).

Consilierii trimiși aparțin diverselor partide proporțional cu ponderea acestora din consiliile locale.



Consiliile locale au transferat competența serviciului de apă către intercomunalitate, deci:

- Deciziile referitoare la această competență nu se mai iau în consiliile locale
- Deciziile referitoare la apă se iau exclusiv în consiliul intercomunal (de către aleșii locali desemnați de A, B și C).

Există o singură decizie de construcție luată prin HCI (hotărârea consiliului intercomunal). Fiecare consiliu emite o Hotărâre cu același conținut: construcția stației de epurare.

Cooperare / asociere de bunăvoie (inițiativă locală) sau cu forța, de sus în jos?

A spune că este nevoie să eficientizăm serviciile publice și actul administrativ este o exprimare academică. Realitatea aspră este că în România, de exemplu, peste 90% din primării nu au venituri care să acopere nici cheltuielile de funcționare și că efortul de la bugetul de stat este imens. Dincolo de utilitatea unei administrații apropiate de cetățeni, există și un calcul politic care vizează ponderile partidelor în teritoriu. Pe de altă parte, structura demografică, mai ales în mediul rural, evoluează rapid – cu depopulări de localități, cu fenomene de migrație spre zona urbană sau în afara granițelor, cu îmbătrânirea populației.

Statele europene, confruntate cu problematici similare, au optat fie pentru soluții de forță: reorganizare administrativă, cu creșterea pragului limită pentru o unitate administrativă teritorială, fie pentru reglementarea și stimularea cooperării/asocierii dintre unitățile administrative locale, fie pentru ambele soluții. Obiectivul urmărit este același: administrație mai eficientă, un mai bun acces la servicii pentru cetățeni.

Spațiul european are state în care o primărie deservește în medie peste 20000 de locuitori (37000 în Olanda – pentru 443 de primării, 31199 în Suedia – pentru 290 de primării, 25000 în Slovacia – pentru 210 primării) și state cu sub 2000 de locuitori pentru o primărie

(Franța – 1728, cu 36683 de primării, Irlanda – 1231, cu 3441 primării, Grecia – 1834, cu 6130 primării). Media statistică în România este de 7035 de locuitori per primărie (LAU-2), dar toate mediile statistice sunt puternic influențate de marile municipii: media pentru UAT rurale este în România puțin peste 3000 de locuitori. Clujul, Iașiul, Timișoara au primării care «administrează» același număr de locuitori cât 100 de comune rurale.

Opțiunea pentru o soluție în forță (reorganizare administrativă) sau una suplă (încurajarea cooperării/asocierii) sau a unei potrivite combinații între cele două ține de inteligența managerială a clasei politice și de calitatea aleșilor locali. Există cu siguranță particularități în fiecare stat care țin de contextul economic și de cultura democratică, dar există și o certitudine practică: reforma administrației locale este inevitabilă.

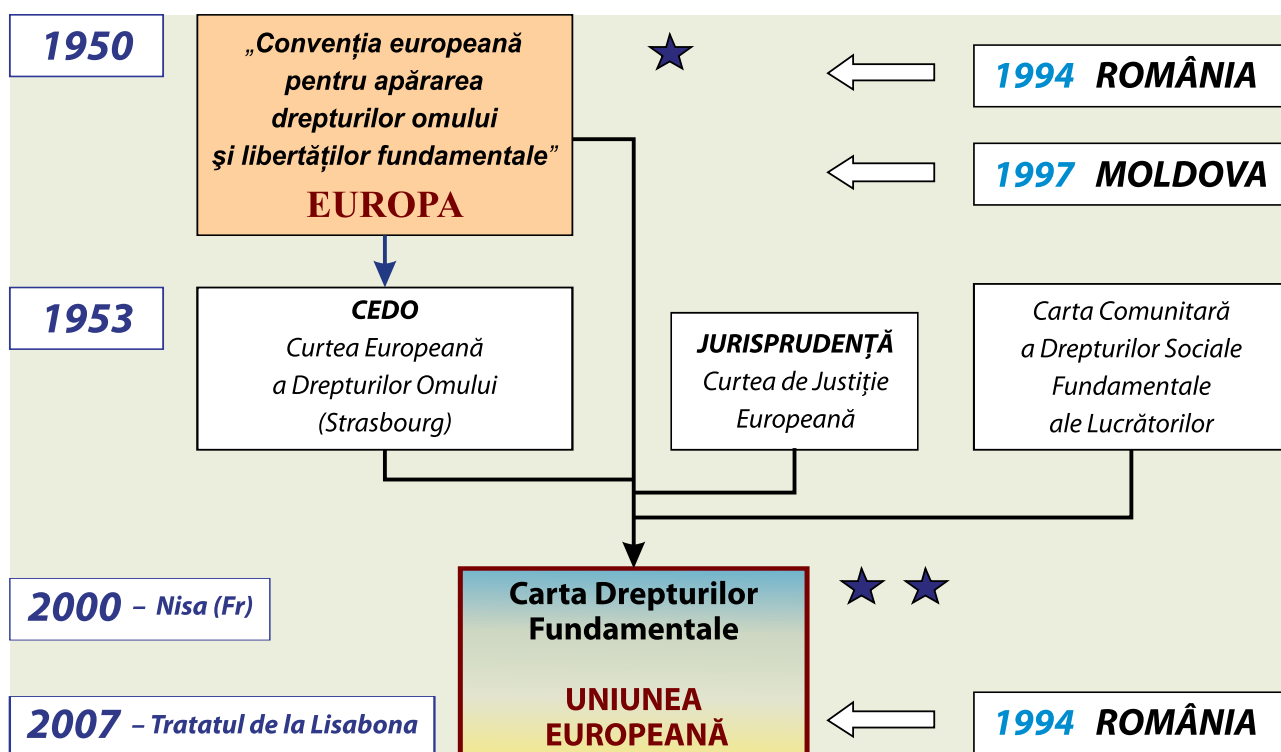
Câteva repere legale pentru modelele asociative și cele de intercomunalitate (instituții publice)

În perioada modernă, drepturile asociative au fost tot mai bine afirmate și reglementate în statele europene, mai ales de la finele secolului XIX. Un moment important este însă legat de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (1950), când se afirmă caracterul trans-statal al dreptului de asociere, un drept legat de persoană.

Pentru statele membre ale Uniunii Europene, referința este Carta Drepturilor Fundamentale (2000) – care din 2007 (Tratatul de la Lisabona) se alătură cu același rang Tratatului Uniunii Europene și Tratatului de Funcționare a Uniunii Europene.

Dreptul de asociere al «cetățenilor» este consacrat de Constituția României la Articolul 40.

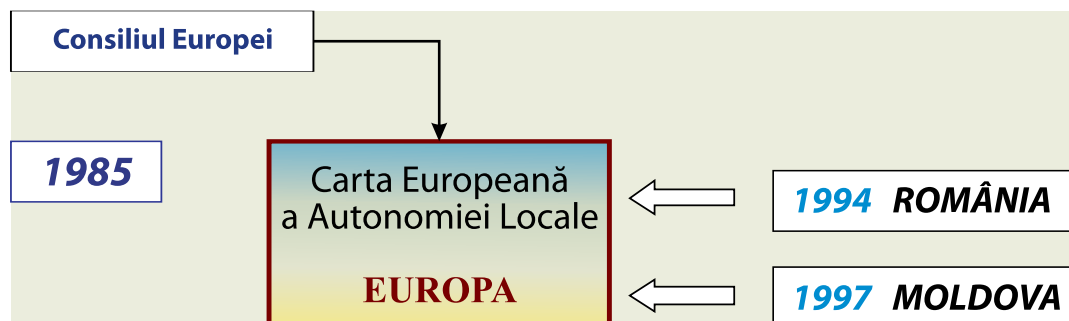
Drepturile asociative se referă la drepturile „fundamentale” ale omului și cetățeanului, sunt legate de persoana fizică și prin extensie la persoana juridică (ea însăși expresia dreptului asociativ al individului).



- ★ CEDO – Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale – Articolul 11 „Libertatea de întrunire și asociere”.
- ★★ UE – (Tratat) Carta Drepturilor Fundamentale – Capitolul II (Libertățile) – Articolul 12 „Libertatea de întrunire și asociere”.

Pentru drepturile asociative (de cooperare) ale autorităților publice locale este relevantă „Car-

ta europeană a autonomiei locale”, la care a aderat ansamblul statelor europene.



Articolul 10 este consacrat dreptului de asociere.

«**Dreptul de asociere** al autorităților administrației publice locale

1. *Autoritățile administrației publice locale au dreptul, în exercitarea competențelor lor, de a coopera și de a se asocia, în condițiile legii, cu alte*

autorități ale administrației publice locale, pentru realizarea de sarcini de interes comun».

În ceea ce privește dreptul de a crea o instituție publică – temeiurile legale se regăsesc în Constituție și în Legea administrației publice locale (cf L201/2001 – art.73).

Instituții publice – cu certitudine – dar și „instituții private”?

În sensul prim și consacrat, *instituția* este «*Organ sau organizație (de stat) care desfășoară activități cu caracter social, cultural, administrativ*», conform dicționarului explicativ al limbii române și «*Organ sau unitate (de stat) care îndeplinește anumite funcții (administrative, economice, politice, cultural-educative etc.) sau cuprinde un anumit domeniu de activitate*», conform noului dicționar explicativ al limbii române. Deci, prin natura ei, *instituția* este o structură de drept public. Primăria (*comuna*) și organele sau unitățile înființate de aceasta sunt instituții publice locale (poliție, școli, spitale etc.). Chiar dacă, prin extensie, termenul de instituție poate fi atribuit și persoanelor juridice private – de la societăți comerciale la bănci și de la ONG-uri la biserici – sensul dominant rămâne acela de structură publică.

În calitatea sa de persoană juridică *de drept public*, o unitate administrativ-teritorială poate să creeze sau să fie parte în orice structură (persoană juridică) de (1) drept public sau de (2) drept privat. De exemplu, poate înființa o regie sau o școală publică sau este obligată să înființeze un spital sau un serviciu public și, la fel de bine, poate crea o societate de drept privat sau o asociație de drept privat. Opțiunea pentru o structură de drept public sau pentru una de drept privat este dată exclusiv de obiectivele urmărite și de adecvarea formelor *public* sau *privat* la realizarea obiectivelor.

Concluzie preliminară

Legea administrației publice locale (L 215/2001 în România Art. 36 (6) g) prevede o listă de aproape 20 de domenii în care consiliile locale au competență, prerogative și obligații:

1. *educația;*
2. *serviciile sociale;*
3. *sănătatea;*
4. *cultura;*
5. *tineretul;*
6. *sportul;*
7. *ordinea publică;*
8. *situațiile de urgență;*
9. *protecția și refacerea mediului;*
10. *conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor, a parcurilor, grădiniilor publice și rezervațiilor naturale;*
11. *dezvoltarea urbană;*
12. *evidența persoanelor;*
13. *podurile și drumurile publice;*
14. *serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubritate, energie termică, iluminat public și transport public local;*
15. *serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor;*
16. *activitățile de administrație social-comunitară;*
17. *locuințele sociale și celelalte unități locative;*

Dacă ar trebui sintetizate într-o singură frază, am putea spune că autoritatea locală are în responsabilitate gestiunea tuturor resurselor unui teritoriu administrativ: resurse economice, resurse umane și resurse de mediu. Cuvintele-cheie sunt «gestiune» și «teritoriu».

Dacă le avem în minte atunci când privim lista de prerogative ale consiliilor locale, putem observa două aspecte:

- unele activități propriu-zis administrative au în mare măsură constrângeri de «proximitate» (evidența populației, fiscalitate locală, urbanism etc.), dar aceste activități ocupă o pondere tot mai mică
- alte activități – cu caracter economic – legate de mediu și amenajare urbană nu pot fi realizate deloc sau nu pot fi realizate eficient pe un teritoriu limitat din cauza costurilor sau dimensiunilor mari ale

infrastructurii: apa, canalizarea, transportul public, salubritatea. Este cazul «utilităților publice». Ponderea acestora din urmă se traduce în fluxuri economice și financiare tot mai mari.

În plan politic, această realitate se traduce prin devaluarea «politicului» și creșterea importanței «capacității manageriale» în administrația locală sau, cum se spune uneori: la alegerile locale contează omul, gospodarul, mai mult decât partidul.

Împărțirea administrativă a unităților teritoriale locale (comunele) este o moștenire istorică, în principal, a fostelor parohii ale căror dimensiune și extensie au fost determinate tocmai de principiul proximității (accesul la serviciile religioase și creșterea localităților în jurul unui «centru» reprezentat de biserică și apoi de locul administrației laice, de obicei în apropierea bisericii).

Vremurile s-au schimbat, natura nevoilor sociale și a serviciilor oferite de «centrul administrativ» s-a schimbat, mijloacele de comunicare

și de acces la «centru» s-au schimbat, dar hotarele administrative și aglomerațiile urbane s-au păstrat. În mod evident, pentru multe servicii publice, ele nu mai sunt adecvate, iar «centrul și aparatul administrativ» sunt prea mari sau prea mici pentru majoritatea serviciilor. Această dinamică a caracterizat evoluția administrației din toate statele europene și soluția instituțională adoptată a urmat două căi: (1) comasarea forțată a comunelor (reorganizarea administrativ-teritorială cu o primărie la un prag minim de locuitori) și (2) reglementarea și încurajarea structurilor de cooperare între comune (UAT) – o cooperare liberă sau uneori impusă pentru gestiunea unui singur serviciu sau mai multor servicii publice.

În consecință, pentru a atinge obiective comune mai multor UAT locale, o administrație locală poate înființa o instituție de cooperare (structură de drept public) alături de alte administrații locale sau poate participa la crearea unei asociații (structură de drept privat) alături de alte administrații locale.



MECANISME DE STIMULARE FINANCIARĂ A COOPERĂRII INTERCOMUNALE

Din cauza unor factori atât obiectivi, cât și subiectivi, în prezent, în Republica Moldova, la nivel local există probleme majore în organizarea, furnizarea și dezvoltarea serviciilor de utilități publice. Unitățile administrativ-teritoriale mici, cu potențial și capacități limitate, asigură cu mari dificultăți prestarea unui număr minim de servicii publice, care sunt scumpe, cu un nivel de eficiență și de performanță scăzut și de calitate nesatisfăcătoare. În condițiile în care formele și modalitățile de dezvoltare a serviciilor publice, recunoscute drept exemple și experiențe de bune practici la nivel european și internațional (delegare, PPP, concesiune etc.), nu sunt utilizate sau sunt puțin utilizate în Republica Moldova, cooperarea intercomunală pentru organizarea și prestarea de servicii în comun de către mai multe autorități publice locale ar putea contribui mult la asigurarea cu servicii publice lipsă sau nedezvoltate. Însă nici acest instrument nu este aplicabil în Republica Moldova. Unul dintre motive este lipsa de instrumente adecvate pentru a stimula punerea în aplicare a CIC. Experiența internațională atestă că CIC a fost lansată ca o inițiativă de cooperare voluntară și – pentru că nu asigură rezultatele așteptate – a fost stimulată de diverse programe, mecanisme de sprijin financiar. În Moldova există

anumite forme de stimulente financiare pentru CIC, doar că acestea nu sunt aplicate în mod corespunzător. În acest sens, există necesitatea intervențiilor legislative pentru a asigura un sprijin financiar inițiativelor CIC.

Introducere

Unul dintre instrumentele de optimizare și îmbunătățire a calității serviciilor publice la nivel local – care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare – este cooperarea intercomunală (CIC). Prin CIC se înțelege asocierea benevolă, în bază de acord sau contract, a două sau mai multor unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi – pentru realizarea unor atribuții stabilite de lege, crearea și prestarea unor servicii publice în comun, convenabile pentru ambele părți. Fiind considerată o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice, care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora, CIC este un fenomen care atrage atenție și interes datorită: avantajelor pe care le oferă, domeniilor multiple de aplicabilitate, formelor diversificate de manifestare, subiecților implicați, dar și impactului și efectelor sale.

La nivel internațional, dezvoltarea CIC este produsul unui proces îndelungat, început în anii '50-'60, care a luat amploare mai ales odată cu promovarea principiilor



*Veaceslav Bulat,
director, Institutul
de Dezvoltare Urbană*

de eficiență economică și financiară ale Noului Management Public, preluate voluntar sau prin constrângere legală și de către colectivitățile locale. Atât evaluarea experienței europene de către CIC, cât și studiile și analizele în domeniu atestă rezultatele benefice ale acestei forme de cooperare. Cele mai des menționate rezultate sunt: economiile de scară și reducerea costului per beneficiar, reducerea costurilor administrative, care în unele țări au fost de până la 27%; creșterea calității serviciilor prestate; asigurarea eficacității serviciilor publice; creșterea gradului de autonomie – determinată de creșterea veniturilor; dezvoltarea capacității de atragere a investițiilor și sporirea calității vieții. Reieșind din aceste avantaje, în mai multe țări europene și nu numai, CIC reprezintă o componentă esențială în organizarea și funcționarea sistemelor de administrare locală și are deja o experiență mare și multiple efecte benefice. Inițial, CIC a fost promovată drept acțiune de cooperare voluntară. Cooperarea voluntară (bottom-up) nu a adus însă rezultatele așteptate, astfel încât, practic în toate țările europene, au fost lansate programe de susținere a CIC prin diferite stimulente. În majoritatea cazurilor, procesele de susținere a CIC s-au transformat în instrumente de "cooperare condiționată" (top-down). Aplicarea acestor instrumente a asigurat atingerea rezultatelor scontate.

Constatări

Analiza experienței internaționale atestă că în aplicarea mecanismelor de stimulare financiară a CIC guvernele naționale au apelat la un spectru larg de instrumente. Forma cea mai des aplicată de stimulare financiară a CIC este acordarea suportului financiar direcționat – subvenții, investiții capitale, granturi din diferite surse – bugetul public, fonduri ministeriale, programe de asistență ale Uniunii Europene sau programele altor donatori. Instrumentele prin care se asigură susținerea financiară a CIC sunt:

(i) granturile pentru încurajarea cooperării voluntare și susținerea dezvoltării unor

servicii intercomunale comune. În majoritatea cazurilor, acesta este un prim instrument aplicat la etapa de inițiere a acțiunilor de stimulare financiară a CIC. Granturile se acordă din bugetul de stat sau din fondurile existente, cu diferite scopuri: fie pentru crearea/dezvoltarea infrastructurii necesare prestării serviciului de utilitate publică, fie pentru dezvoltarea capacității instituționale – sau pentru ambele scopuri concomitent.

- (ii) finanțarea, co-finanțarea prin subvenții a unor componente ale proiectelor de cooperare intercomunală, de exemplu, pentru analizele economico-financiare, studiile de fezabilitate sau proiectele tehnice de referință pentru crearea serviciilor publice comune;
- (iii) subvenționarea prestării serviciilor publice comune în baza unor criterii și reguli clare prevăzute în legislație;
- (iv) transferuri de investiții alocate de nivelurile administrative superioare (regiune, stat, UE), destinate finanțării infrastructurii necesare asocierilor de cooperare intercomunală pentru furnizarea serviciilor ce le-au fost încredințate. Aceste transferuri de investiții pot fi destinate finanțării studiilor de fezabilitate (inclusiv analizelor cost-beneficiu necesare înființării asociațiilor de cooperare intercomunală) sau construirii infrastructurilor fizice (clădiri, rețele, drumuri), necesare furnizării serviciilor publice transferate asociației, sau achiziționării altor active fixe (echipamente, utilaje etc.) necesare acestora;
- (v) transferuri de funcționare alocate de niveluri administrative superioare – stat, regiune – pentru funcționarea structurilor (publice sau private, societăți comerciale sau comerciale) create de către comunitățile membre ale asocierii de cooperare intercomunală pe baza unor reguli stabilite în statutul de înființare;
- (vi) posibilitatea, prin lege, de generare a veniturilor proprii de către structurile de cooperare intercomunală.

(vii) Forma cea mai dezvoltată de stimulare a CIC este oferirea posibilității de colectare a taxelor și impozitelor proprii pentru prestarea serviciilor intercomunale, aplicată în Franța, în Spania sau Italia. Fiscalitatea proprie a structurilor de cooperare intercomunală semnifică venituri fiscale obținute fie din gestionarea unui impozit propriu (cazul sistemului de taxă profesională unică în Franța), fie din cotele adiționale la principalele impozite locale (impozitul pe locuire, impozitul pe construcții, impozitul pe terenuri neconstruite – sistemul de fiscalitate adițional în Franța).

Instrumentele de stimulare financiară a CIC reprezintă un mod eficient de mobilizare a resurselor – din cadrul politicilor de dezvoltare naționale – în vederea realizării obiectivelor strategice stabilite de acestea. Orientate către proiecte cu potențială viabilitate și eficiență economică, instrumentele de stimulare financiară au oferit sprijin autorităților locale cooperante sau structurilor private: prin granturi, subvenții, împrumuturi, garanții, investiții de capital și alte mecanisme financiare, inclusiv purtătoare de risc, care au fost combinate cu asistență tehnică, subvenții la dobândă sau contribuții la comisioanele de garantare în cadrul acestor stimulente.

În Republica Moldova există mai multe fonduri guvernamentale pentru care, anual, din bugetul de stat și din surse externe atrase de la partenerii de dezvoltare, sunt alocate resurse financiare care ar putea fi utilizate inclusiv pentru crearea și dezvoltarea serviciilor publice intercomunale. Cele mai relevante, în acest sens, sunt următoarele fonduri:

Fondul rutier, creat în 1996, din care se asigură finanțarea lucrărilor preconizate în Programul anual privind repartizarea mijloacelor fondului rutier, inclusiv finanțarea lucrărilor de întreținere, reparație și reconstrucție a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor. În anul 2015, în acest Fond au fost planificate peste 1,5 mld lei.

Fondul Național pentru Dezvoltarea Regională (FNDR), creat pentru finanțarea și implementarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională, incluse în Documentul Unic de Program: (i) crearea infrastructurii regionale (drumuri, aprovizionare cu apă și canalizare, asigurarea cu gaze naturale, servicii publice, comunicații etc.); (ii) extinderea serviciilor sociale în regiuni (ocrotirea sănătății, învățământ, asistență socială, servicii sociale pentru persoanele cu handicap și dizabilități, consultații juridice gratuite etc.); (iii) dezvoltarea economică a localităților; (iv) alte domenii și servicii conexe. Pentru astfel de proiecte, bugetul FNDR în anul 2015 a avut planificate peste 194 mil. lei.

Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM), orientat spre ameliorarea condițiilor de trai ale populației rurale, în special ale populației sărace. Mijloacele Fondului sunt orientate spre crearea condițiilor pentru îmbunătățirea serviciilor sociale și acordarea de ajutor localităților rurale – în vederea dezvoltării capacităților lor de organizare, luare de decizii și management. În anul 2015 au fost alocate peste 233 mil. lei.

Bugetul de stat 2015 – 34315,1 mil. lei:

Venituri – 30338,6 mil. lei
Cheltuieli – 34315,1 mil. lei

Fondul rutier – 1523,7 mil. lei
(4,4% din BS)

Fondul Național de Dezvoltare Regională – 194,9 mil. lei
(0,57% din BS)

Fondul de investiții sociale – 223,6 mil. lei
(0,65% din BS)

Fonduri ecologice – 275,0 mil. lei
(0,87% din BS)

Fondul de eficiență energetică – 172,7 mil. lei
(0,5% din BS)

La cele menționate mai sus, pot fi adăugate și mijloacele Fondurilor ecologice (în 2015 – circa 275 mil. lei), Fondul de eficiență energetică (care a avut planificate în anul 2015 peste 172 mil. lei) sau Fondul pentru reintegrare (15 mil. lei).

Analiza fondurilor menționate constată că, în prezent, în Republica Moldova există posibilități reale de a direcționa o parte din resursele financiare alocate anual către soluționarea problemelor locale, doar că aceste fonduri nu sunt utilizate în mod coordonat și în acest fel se ratează oportunitatea de a armoniza eforturile și de a asigura efectul de "plus valoare". Direcționarea unei părți din aceste resurse către proiectele CIC ar crește eficiența și durabilitatea rezultatelor așteptate.

Recomandări

În scopul eficientizării utilizării resurselor financiare pentru crearea și dezvoltarea serviciilor, sunt necesare:

1. Elaborarea și aprobarea unei **Strategii naționale privind dezvoltarea serviciilor comunale de utilități publice** și a unui plan multianual în acest sens. În baza unui studiu aprofundat privind situația actuală de dezvoltare a serviciilor de utilități publice la nivel local, este necesară stabilirea direcțiilor și priorităților de dezvoltare a serviciilor publice la nivel local. O astfel de politică publică lipsește în prezent, astfel încât serviciile publice la nivel local se dezvoltă fragmentar, haotic și cu ineficiență în raționalizarea resurselor. În mod fragmentar, în Strategiile naționale sectoriale (apă și canalizare, deșeuri, infrastructură drumuri etc.) sunt prezentate anumite date despre situația actuală a dezvoltării serviciilor publice. Ca aspect general, situația este cunoscută, dar în detalii, la nivel național, în ultimii ani practic nu au fost realizate studii pe marginea acestui subiect. De exemplu, în România, Strategia națională privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunale de utilități publice a fost aprobată în 2005-2006, iar în baza ei au fost elaborate strategii similare la nivelul fiecărui județ. Strategiile de dezvoltare a serviciilor comunale de utilități publice au scopul de a asigura extinderea, modernizarea și eficientizarea serviciilor comunale de utilități publice și a infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestora – la standarde europene, în conformitate cu angajamentele aplicabile serviciilor comunale de utilități publice la nivel european.
2. Elaborarea și aprobarea **Legii cu privire la cooperarea intercomunală** (după modelul altor țări apropiate ca sistem administrativ, mărime și număr al unităților administrativ-teritoriale Republicii Moldova) prin care să fie create posibilități ca două sau mai multe unități administrativ-teritoriale, în limitele competențelor lor, să poată să coopereze și să se asocieze. Prevederile legale vor trebui să reglementeze mai explicit crearea și funcționarea întreprinderilor intercomunale și asociațiilor de dezvoltare comunală. De asemenea, prin Lege vor fi stabilite principiile CIC, formele CIC, modalitățile de organizare a prestării serviciilor în comun, organele de conducere ale asocierilor intercomunale, sursele de finanțare, mecanismul de stimulare financiară a CIC și controlul asupra activității structurilor de asociere intercomunală.
3. Din specificul situației existente în Republica Moldova, **aplicarea stimulentei financiare** ar putea să se bazeze pe granturi sau subvenții de cooperare intercomunală condiționate. Aceasta presupune acordarea unui suport financiar special – direcționat din bugetul de stat anual prin programe speciale sau din fondurile existente, cu respectarea anumitor condiții de bază, cum ar fi: număr minim de beneficiari, crearea unui serviciu comun, întreprindere intercomunală unică, aprobarea unor tarife clar stabilite și unice, asigurarea modalităților sigure de autosuținere financiară și alte criterii. În

acest sens, sunt necesare unele prevederi în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu pentru anii 2016-2018, iar în Anexa 2 a Legii bugetului de stat ar putea fi inclus un Program Național de susținere a dezvoltării serviciilor de utilități publice.

4. Operarea de modificări în cadrul legislativ și normativ. Pentru facilitarea aplicării unor stimulente financiare și încurajarea cooperării intercomunale, se recomandă efectuarea unor modificări în:

- Legea cu privire la finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003 și oferirea posibilității ca și întreprinderile intercomunale să poată beneficia de garanții la împrumuturi din partea autorității publice fondatoare.
- Legea drumurilor nr. 509 din 22.06.1995 și Regulamentul Fondului Rutier să fie completate cu definiția "drumuri intercomunale".
- Regulamentul FNDR nu conține prevederi exprese referitor la finanțarea unor proiecte intercomunale. Se recomandă să fie introdusă în Regulament sintagma „dezvoltarea infrastructurii de utilități și a serviciilor publice locale bazate pe cooperare intercomunală”.
- Regulamentul FISM nu conține prevederi exprese referitor la finanțarea proiectelor intercomunale. Totodată, FISM finanțează diverse proiecte de reabilitare a infrastructurii sociale și economice înaintate de comunități și promovează dezvoltarea comunală. În acest sens, se recomandă ca Punctul 4 al Regulamentului FISM să prevadă posibilitatea de a finanța – în baza cererii de finanțare – și proiecte de dezvoltare a infrastructurii de utilități publice și servicii publice intercomunale.
- Regulamentul FEN și cel al fondurilor ecologice nu conțin indicații exprese referitor la finanțarea unor proiecte intercomunale. Totodată, din FEN se finanțează proiecte pentru implementarea strategiilor, programelor și a planurilor de protecție a mediului, dar și construcția obiectelor de infrastructură de utilități publice.
- Regulamentul Fondului de Eficiență Energetică sau Regulamentul cu privire la modul de selectare și evidență a proiectelor în cadrul Programului activităților de reintegrare a țării să fie modificate și completate cu noi prevederi care să ofere posibilitatea de a finanța – în baza cererilor de finanțare – și proiectele de dezvoltare a infrastructurii de utilități publice și serviciilor publice la nivel intercomunal – înaintate de asociațiile intercomunale.

Analiza datelor statistice reale privind situația economico-financiară a localităților demonstrează că indiferent de situația demografică, potențialul economic, numărul întreprinderilor din localitate, mărimea bugetului local, gradul de susținere de către stat a bugetului local etc., toate primăriile din Republica Moldova (excepție făcând poate doar primăriile municipale), pentru soluționarea problemelor legate de dezvoltarea și menținerea infrastructurii, au nevoie de parteneriate intercomunale. În ultimii ani, în Republica Moldova au fost lansate mai multe inițiative de cooperare intercomunală, care confirmă necesitatea de stimulare și sprijinire a acestei forme de organizare și prestare a serviciilor publice. Aprobarea și punerea în aplicare a instrumentelor de stimulare financiară a CIC ar contribui enorm la asigurarea, la nivel local, a mai multor servicii publice care în prezent sunt inexistente sau slab dezvoltate.

COOPERAREA INTERCOMUNITARĂ PENTRU PRESTAREA SERVICIILOR MDS ȘI AAC



Natalia Iachimov,
consultant GIZ

Semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și statele membre ale UE presupune alinierea practicilor Republicii Moldova la principiile europene, inclusiv de consolidare a parteneriatelor dintre toate părțile implicate în dezvoltarea regională¹⁰. Dreptul autorităților la cooperare este prevăzut atât în actele normative internaționale, cât și în cele naționale (Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 435 privind descentralizarea administrativă, Legea nr. 436 privind administrația publică locală, Strategia Națională de Descentralizare, Strategia Națională de Dezvoltare Regională). În special, ultima atestă obiectivul specific de creare a parteneriatelor regionale strategice pentru gestionarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională.

Instituția cooperării intercomunale este recunoscută în țările membre ale Consiliului Europei ca fiind unul din instrumentele eficiente de rezolvare a diverselor probleme locale, cum ar fi¹¹: planificarea teritorială și direc-

ționarea dezvoltării; colectarea deșeurilor; transportul public; parcuri, spații publice, cimitire; serviciile sociale; alimentarea cu apă și canalizarea; drumuri; protecția împotriva incendiilor; locuințe sociale.

Cooperarea intercomunitară se bazează pe formula a „3 E”¹²:

Economic – forma de cooperare va reduce costurile per unitate de serviciu/produs livrat;
Eficientă – forma de cooperare va îmbunătăți calitatea actuală a serviciilor;

Eficacitate – forma de cooperare va permite administrației locale să furnizeze servicii necesare, calitativ net superioare sau greu de furnizat în mod individual.

Proiectul Modernizarea Serviciilor Publice Locale, implementat de GIZ, acordă asistență Agențiilor de Dezvoltare Regională și autorităților publice locale parteneri în implementarea a șapte proiecte pilot de dezvoltare regională. Patru dintre ele au aplicat instrumentul de cooperare intercomunitară prin prisma **Modelului Serviciului Public Local Eficient**.

¹⁰ Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele Membre ale Acestea și Republica Moldova, Capitolul 20, Articol 109

¹¹ Pawel Swianiewicz „The Size Of Local Governments In Central And Eastern Europe”, Budapesta, 2002

¹² Local Government Management Guide Inter Municipal Cooperation: State Of New York Office Of The State Comptroller Division Of Local Government and School Accountability, November, 2003, P.9

Modelul se bazează pe ideea că îmbunătățirea accesului la serviciile publice locale, a calității și a eficienței acestora necesită o serie de activități cuprinzătoare în domeniul planificării și programării locale prin prisma regionalizării serviciului, organizarea în comun a serviciului public prin cooperarea intercomunitară, consolidarea capacităților autorităților publice locale și a prestatorilor de servicii regionali, îmbunătățirea infrastructurii de prestare a serviciilor intercomunitare, precum și acțiuni de conștientizare a beneficiarilor serviciului regionalizat. Aceste activități vor fi implementate ținând cont și de dimensiunea de gen.

În cadrul proiectelor pilot, cooperarea intercomunitară a urmat patru etape¹³:

- 1. Etapa de inițiere a cooperării.** În cadrul acestei etape autoritățile locale decid să adere la o structură UMBRELĂ și să contribuie activ în procesul de stabilire a structurii de cooperare. La această etapă a fost pregătit proiectul acordului de cooperare care a fost discutat cu actorii locali. În baza propunerilor recepționate, a fost definitivat acordul de cooperare. A fost stabilit un orar al ședințelor consiliilor locale, în care era planificată adoptarea deciziilor de aprobare a acordurilor de cooperare. Ca rezultat, 40 de localități din raioanele Șoldănești, Telenești, Orhei și Rezina și 23 APL-uri din r. Florești și-au manifestat interesul și angajamentul de a coopera, prin semnarea acordului de cooperare pentru serviciul de MDS, 4 localități din raionul Cahul au decis să creeze un operator comun de prestare a serviciului de AAC, și 15 localități și-au exprimat acordul de a coopera în vederea organizării în comun a serviciului de AAC în r. Râșcani.
- 2. Etapa de stabilire a mecanismului de cooperare intercomunitară.** În cadrul acestei etape au fost colectate date și elaborat stu-

diul de fezabilitate, în care au fost analizate mai multe opțiuni de instituționalizare a serviciului de AAC și MDS. Au fost organizate mai multe ședințe cu primarii la care a fost aprobată opțiunea de instituționalizare a serviciului comunal. Autoritățile raionale și locale au actualizat documentele strategice și planurile de dezvoltare locală, cu introducerea obiectivului privind prestarea în comun a serviciilor de AAC și MDS. APL-urile din 3 din cele 4 zone de prestare a serviciilor publice locale au optat pentru forma organizatorico-juridică de Societate pe Acțiuni, excepție fiind APL-urile din Clusterul Prut, r. Râșcani, care au identificat necesitatea de a analiza suplimentar opțiunile instituționale.

- 3. Etapa de implementare/tranziție.** În cadrul acestei etape au fost înregistrați operatorii regionali. Pentru serviciile de MDS, 23 APL-uri din raioanele Șoldănești și Rezina au creat SA „Salubritate Șoldănești”; 12 APL-uri (11 APL-uri de nivel 1+1 APL de nivel 2 – CR Florești) au fondat SA „Servicii Salubritate Florești” prin fuziune și absorbția ÎM „Sersal Flor” de către SA „Servicii Salubritate Florești”. Pentru serviciul de AAC, 4 localități din raionul Cahul au decis să creeze un operator comun.
- 4. Etapa de optimizare și evaluarea rezultatelor obținute.** La această etapă sunt realizate activități de diagnosticare a necesităților de dezvoltare a capacităților managementului operatorului nou-creat și a personalului tehnic și implementarea programelor de dezvoltare a capacităților managementului operatorului nou-creat și a personalului tehnic.

La fel, autoritățile locale, împreună cu operatorii, vor organiza campanii de informare a populației și a agenților economici (întreprinderi, instituții publice) pentru colectarea separată a deșeurilor, implicarea în salubritatea localităților sau consumul eficient de apă și canalizare, plata taxelor/tarifelor pentru serviciu.

¹³ Etapele Cooperării Intercomunitare După IMC Toolkit, Coe, UNDP, John Jackson, Massimo Balducci, Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz

Lecții învățate și recomandări

Cooperarea intercomunitară nu poate avea loc fără alocarea resurselor umane și financiare. Autoritățile locale urmează să planifice în bugetele locale resurse financiare și să delege persoane responsabile de supravegherea procesului. Este recomandabil ca strategiile raionale și cele locale să conțină obiective și acțiuni referitoare la regionalizarea serviciului public. La fel, autoritățile locale ar putea solicita suportul financiar pentru facilitarea și inițierea cooperării intercomunitare din partea fondurilor naționale sau donatorilor externi.

Autoritățile locale nu au cunoștințe suficiente despre posibilitățile și avantajele cooperării intercomunitare. Este necesară o cunoaștere mai bună de către APL-uri a formelor posibile de asociere pentru prestare în comun a serviciilor de MDS și AAC și a avantajelor economice ale cooperării intercomunitare.

Soluțiile de cooperare intercomunitară trebuie să fie adaptate la specificul și necesitățile concrete. În lipsa experienței de regionalizare a serviciilor publice, este foarte importantă calitatea consultanței acordate.

De la bun început trebuie clarificată proprietatea asupra activelor/echipamentelor obținute din granturi/donații, care urmează să fie transmise corect partenerilor care cooperează.

APL-urile trebuie să fie conștiente că menținerea și operarea în continuare a sistemului este res-

ponsabilitatea lor, urmând să ia toate deciziile și să întreprindă toate acțiunile necesare pentru ai asigura durabilitatea.

Serviciile publice locale sunt destinate cetățenilor. Ei sunt, pe de o parte, beneficiari ai serviciului, și, pe de altă parte, contribuabili/investitori la crearea serviciului. De aceea informarea și implicarea societății civile, chiar la etapele inițiale ale cooperării, sînt necesare.

Cetățenii nu înțeleg importanța serviciului de MDS, iar inspectoratele ecologice locale nu aplică amenzi pentru folosirea neconformă a serviciului de MDS. În consecință, rata de colectare a taxelor/tarifelor locale este redusă. Autoritățile locale trebuie să asigure transparența procesului de informare și sensibilizare permanentă a cetățenilor privind importanța serviciilor regionalizate.

Este necesară, chiar de la etapa de inițiere, implicarea diversilor factori de decizie care pot susține procesul de cooperare (de ex., reprezentanții autorităților publice locale, raionale și regionale, mediul de afaceri, societatea civilă, serviciile desconcentrate, reprezentanții operatorilor comunali existenți, ONG-urile de mediu locale).

Cooperarea intercomunitară trebuie să găsească un echilibru între comercializarea furnizării serviciului public și interesul public.

3.1. E-SERVICII ȘI TEHNOLOGII INFORMAȚIONALE PENTRU COMUNITĂȚILE LOCALE

PLATFORME ȘI SERVICII GUVERNAMENTALE PENTRU APL

Context

Guvernul Republicii Moldova a recunoscut necesitatea de a utiliza TIC ca factor transversal al creșterii durabile a competitivității și o mai bună guvernare și, în acest context, a solicitat asistență din partea Băncii Mondiale pentru a implementa e-Transformarea Republicii Moldova. Proiectul e-Transformare a Guvernării (GeT) este conceput pentru a crește eficiența și calitatea unei game selectate de servicii publice pentru cetățeni și întreprinderi și îmbunătățirea gestionării TIC în sectorul public. Proiectul are ca scop beneficiul tuturor utilizatorilor serviciilor guvernamentale din Republica Moldova, astfel ca cetățenii și întreprinderile ar putea beneficia de servicii publice atât în mod electronic, cât și tradițional. Acest lucru va permite Guvernului și cetățenilor să economisească timp și bani, va crește nivelul de satisfacție, va descuraja corupția și va face rentabile operațiunile guvernamentale.



*Iurie Turcan,
Director Executiv,
Centrul de Guvernare
Electronică*

Platforme și servicii



Serviciul guvernamental de autentificare și control al accesului MPass – mpass.gov.md

Serviciul guvernamental de autentificare și autorizare care facilitează acces securizat la servicii electronice și tranzacții online între cetățeni, mediul de afaceri și guvern. MPass integrează toate instrumentele de autentificare digital, legal disponibile în Republica Moldova (semnătura mobilă, certificatul digital disponibil pe token USB, buletinul electronic). Entitățile guvernamentale își integrează sistemele

informaționale și serviciile cu MPass pentru a asigura Autentificarea Unică (Single Sign On).



Platforma guvernamentală tehnologică comună MCloud – mcloud.gov.md

- MCloud reprezintă platforma tehnologică guvernamentală comună, bazată pe tehnologiile de cloud computing. Platforma MCloud oferă autorităților publice mai multe servicii de cloud, cum sunt Infrastructura, ca și serviciu (IaaS), Platforma ca și serviciu (PaaS), și Software ca și serviciu (SaaS). – schim-

bă procedurile tradiționale (manuale) cu cele digitale de recepționare și procesare a rapoartelor.

Beneficii:

- Economisirea resurselor
- Eliminarea costurilor de mentenanță
- Creșterea calității managementului datelor
- Creșterea securității informaționale
- Livrarea de servicii de calitate pentru cetățeni și mediul de afaceri



Serviciul guvernamental de semnătură digitală MSign, – msign.gov.md

- Serviciul guvernamental de semnătură digitală MSign este un serviciu reutilizabil care oferă un mecanism integrat, securizat și flexibil de aplicare și verificare a semnăturii digitale.

Entitățile guvernamentale urmează să-și integreze sistemele informaționale și serviciile proprii cu MSign pentru a facilita și a asigura o modalitate unică, securizată și simplă de aplicare a semnăturii digitale.



Serviciul guvernamental de plăți electronice MPay – mpay.gov.md

- Serviciul guvernamental de plăți electronice este un instrument informațional cu ajutorul căruia pot fi achitate 16 servicii online.

Beneficiari ai serviciului **MPay** suntem noi, cetățenii, cei care plătesc pentru servicii publice, dar și oamenii de afaceri, care în activita-

tea lor comercială, au nevoie să perceapă plăți pentru serviciile prestate, dar și să achite pentru serviciile consumate.

Beneficii:

- Achitarea prin **MPay** este la fel de sigură ca și achitarea la bancă, deoarece **MPay** folosește exclusiv instrumentele băncilor pentru achitări.
- **MPay** face posibilă achitarea serviciilor prin intermediul mai multor **modalități de plată**:
 - carduri bancare
 - terminale de plată
 - sisteme de e-banking
 - plăți în numerar



Platforma guvernamentală de registre și acte permissive (PGRAP)

- Platformă comună, reutilizată de către entitățile guvernamentale pentru dezvoltarea de noi e-registre, e-servicii de tip acte permissive. Platforma PGRAP este integrată cu toate serviciile guvernamentale de platformă: Mconnect, MPass, MSign, MPay și Mlog.



Portalul datelor deschise – date.gov.md

- Platforma are drept scop facilitarea accesului cetățenilor la datele ministerelor și instituțiilor administrației publice centrale. Platforma reprezintă un ghișeu unic prin care Guvernul Republicii Moldova oferă cetățenilor și companiilor acces la seturile de date cu caracter public.



Registrul de Stat al Controalelor, Cancelaria de Stat controale.gov.md

- Platformă guvernamentală, care permite autorităților publice cu funcții de control să automatizeze procesul de planificare a controalelor, înregistrare a controalelor planificate și inopinate, și publicare acestora pe controale.gov.md.

Platforma va genera un grafic trimestrial unic al controalelor pe care îl va publica pe portalul controale.gov.md, împreună cu datele din registrele controalelor ale instituțiilor abilitate cu funcție de control din Republica Moldova.

Beneficii:

- Sistemul identifică, în mod automat, suprapunerea controalelor planificate de mai multe organe de control asupra aceleiași agent economic
- Semnalează încălcarea prevederilor legislative de către un organ de control
- La 48 ore de la efectuarea controlului, rezultatele controlului vor fi făcute publice prin intermediul portalului www.controale.gov.md
- Sistemul oferă fiecărui agent economic posibilitatea de a ține condica controalelor în format electronic
- Permite circulația electronică, inter-instituțională a documentelor aferente întregului ciclu de control: PLANIFICARE-DECIZIE-DELEGAȚIE-ACT DE CONTROL.

Platforma Guvernamentală de Interoperabilitate MConnect

Facilitează schimbul de date dintre autoritățile guvernamentale și alte entități pentru creșterea eficienței guvernamentale interne și calității serviciilor publice



Semnătura mobilă

Semnătura mobilă este un serviciu care permite accesarea serviciilor electronice cu ajutorul telefonului mobil.

Semnătura mobilă funcționează ca un buletin de identitate în mediul virtual, permite autentificarea în spațiul virtual pentru probarea identității cu ajutorul telefonului mobil.

Beneficii:

- Cetățenii pot semna acte la distanță, rapoarte, declarații către instituții sau cereri online, cu ajutorul telefonului mobil.
- Semnătura mobilă înseamnă siguranță, comoditate, accesibilitate

Puteți obține Semnătura mobilă de la operatorii de telefonie mobilă în doar câțiva pași:

- Prezentați buletinul de identitate
- Completați cererea de solicitare a semnăturii mobile
- Cartela SIM obișnuită pe care o dețineți va fi înlocuită cu o cartelă SIM specială, care include semnătura mobilă
- Procedul durează mai puțin de 15 minute

Procedul de accesare a serviciilor publice cu ajutorul semnăturii mobile este și el foarte simplu:

- Accesați portalul servicii.gov.md și selectați serviciul dorit
- Completați cererea și o transmiteți, selectând confirmarea cu semnătura mobilă
- Pe numărul de telefon veți primi un mesaj de confirmare, care poate fi validat cu codul PIN
- În urma confirmării, cererea va fi preluată și transmisă instituției responsabile

Serviciul **Semnătura mobilă** este disponibil și cetățenilor de peste hotare. Prin intermediul acestuia, ei vor putea accesa serviciile publice integrate.

Serviciul Suport Clienți: +373 22 82 00 00



Factura electronică

Serviciul **e-Factura** reprezintă o soluție informatică destinată agenților economici din Republica Moldova pentru formarea și circulația electronică a facturilor și facturilor fiscale.

Factura electronică are aceeași valoare juridică și este la fel de sigură ca și cea pe hârtie. În plus, sistemul oferă siguranța corectitudinii datelor și reduce riscul falsificării facturilor fiscale.

Beneficii:

- Crește operativitatea înregistrării datelor privind tranzacțiile, eliminând necesitatea adresării permanente la sursele informaționale pe mijloace de hârtie
- Evită lacunele și erorile efectuate de contribuabili în urma emiterii facturilor și facturilor fiscale
- Exclue riscul pierderii formularelor facturilor și facturilor fiscale
- Reduce cheltuielile de procurare a formularelor de hârtie, de tipărire a facturilor, de întreținere a facturilor (cheltuieli de arhivă, depozitare, transportare etc.), de întreținere a personalului responsabil de completarea facturilor.

Serviciul **e-Factura** poate fi accesat pe portalul serviciilor electronice fiscale servicii.fisc.md



SISTEM INTEGRAT DE MANAGEMENT AL DOCUMENTELOR PENTRU APL

Sistemul este administrat de Cancelaria de Stat, cu sprijinul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată; este implementat de Guvernul Republicii Moldova, în parteneriat cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), cu susținerea financiară a Guvernului Danemarcei și Suediei.

Sistemul propus este destinat uzului intern al angajaților autorităților publice locale din Republica Moldova și vizează aplicarea unei soluții informatice moderne de colaborare a subdiviziunilor APL cu alte autorități publice, inclusiv centrale, pentru îmbunătățirea proceselor de utilizare a informațiilor, de luare a deciziilor, de gestionare a fluxului de lucru, de prelucrare a documentelor, care ar spori calitatea serviciilor publice oferite și transparența proceselor decizionale. Softul dat va stimula utilizarea tehnologiilor informaționale și de comunicații (TIC), pentru realizarea mai eficientă și transparentă a sarcinilor.

Soluția propusă este definită ca totalitatea capacităților de stocare a informației și procedurilor de organizare, definire și gestiune a fluxurilor de lucru, a metodelor de depozitare și utilizare a informației – menite să

contribuie la îndeplinirea obiectivelor APL.

Părți interesate

Sistemul vine în sprijinul mai multor părți interesate, care vor obține beneficii considerabile în urma implementării soluției respective. Aici vorbim despre: autoritățile publice locale, cetățenii din localități, agenții economici, autoritățile publice centrale.

Implementarea proiectelor date va contribui la promovarea imaginii Republicii Moldova în contextul soluțiilor inovatoare, creând o infrastructură mult mai confortabilă la nivel local, ceea ce poate crește atractivitatea zonelor rurale din punct de vedere investițional.

Obiective la nivel local

Ca urmare a utilizării sistemului dat, ne propunem realizarea următoarelor obiective la nivel local:

- Reducerea termenului efectiv de solicitare a serviciilor de eliberare a certificatelor oferite de către primărie.
- Automatizarea fluxurilor de lucru interne ale APL de nivelul I, a gestiunii documentelor.
- Reducerea timpului de procesare a solicitărilor venite din partea cetățenilor / agenților economici.



*Alexandru Gîncu,
Direcția Relații cu AAPL
Cancelaria de Stat*

- Asigurarea arhivei electronice a APL.
- Asigurarea mai multor modalități de solicitare și emitere a actelor APL.
- Regăsirea rapidă a documentelor gestionate și/sau arhivate.
- Unificarea și standardizarea informațiilor și șabloanelor de documente cu care operează APL.

Precondiții necesare la nivel local

Pentru a avea un sistem eficient și în vederea atingerii obiectivelor propuse, este necesară realizarea următoarelor condiții. Și anume, deschiderea și dorința administrației publice locale (primar și funcționari) să utilizeze sistemul de management integrat al documentelor în primărie.

O altă condiție importantă ar fi dotarea primăriei cu echipament, adică cel puțin 5 funcționari cu funcții-cheie în primărie să posede echipament tehnic (computer) și să aibă conexiune la internet. Nu în ultimul rând, sunt necesare cunoștințe și abilități de utilizare a computerului, ceea ce ar presupune că cel puțin 5 funcționari cu funcții-cheie vor cunoaște bine calculatorul, pachetul Microsoft Office și navigarea pe internet.

Important

Un lucru important este că sistemul integrat de management al documentelor pentru autoritățile publice locale este conectat la platforma guvernamentală de interoperabilitate "MConnect". Aceasta va permite consumul de date de la alte două registre naționale – Registrul de stat al populației și Registrul unităților de drept, ceea ce va facilita examinarea solicitărilor cetățenilor și agenților economici și reducerea timpului de eliberare a actelor.

Etape de implementare

La etapa inițială se propune pilotarea Sistemului în 10 APL de nivelul I din țară (partenere ale Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată). În același timp, va avea loc instruirea funcționarilor privind utilizarea sistemului de management integrat al documentelor. După implementarea cu succes a softului dat în APL pilot, ne propunem extinderea în alte APL interesate.

În final, urmare a realizării celor menționate mai sus, ne propunem ca sistemul să servească drept bază pentru implementarea ulterioară a unui concept mult mai larg – de tip e-Primărie – care va asigura transparența, va eficientiza procesele decizionale și va îmbunătăți semnificativ calitatea serviciilor oferite la nivel local.

e-SERVICII LOCALE PENTRU CETĂȚENI: O FOAIE DE PARCURS

Serviciu/ e-serviciu/ foaie de parcurs

Termenul "Serviciu" (în sensul de prestare a serviciilor) – desfășurarea unei activități de către serviciul public, care este destinat pentru client-beneficiar ("servește" acest client).

e-servicii – Servicii publice oferite cetățenilor de către autorități prin intermediul mijloacelor electronice.

Acestea sunt contra plată sau gratuite și pot fi comandate la distanță, rapid, simplu și comod.

Foaie de parcurs – o planificare a pașilor care trebuie întreprinși

pentru a implementa e-serviciile pentru cetățeni.

Pre-condiții privind redactarea Foii de parcurs:

- Analiza situației actuale în propria autoritate publică din diferite aspecte relevante (RU, acte locale, situația general socioeconomică)
- Analiza SWOT: puncte tari & slabe (factori interni – RU, finanțe, resurse) + amenințări & oportunități (factori externi socio-politici, economici etc.)

Pentru început este foarte important să înțelegem ce a fost făcut pînă acum și de analizat circumstanțele reale actuale.

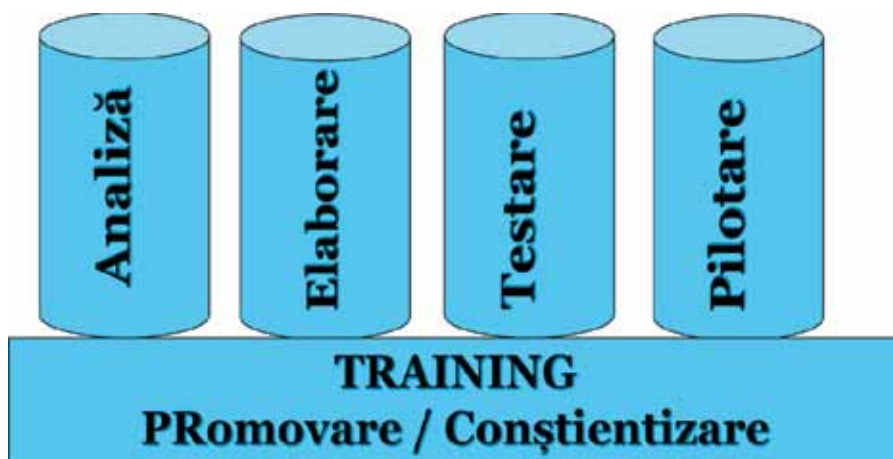


*Anastasia Ștefanița,
Institutul de Dezvoltare
a Societății Informaționale
al AȘM*



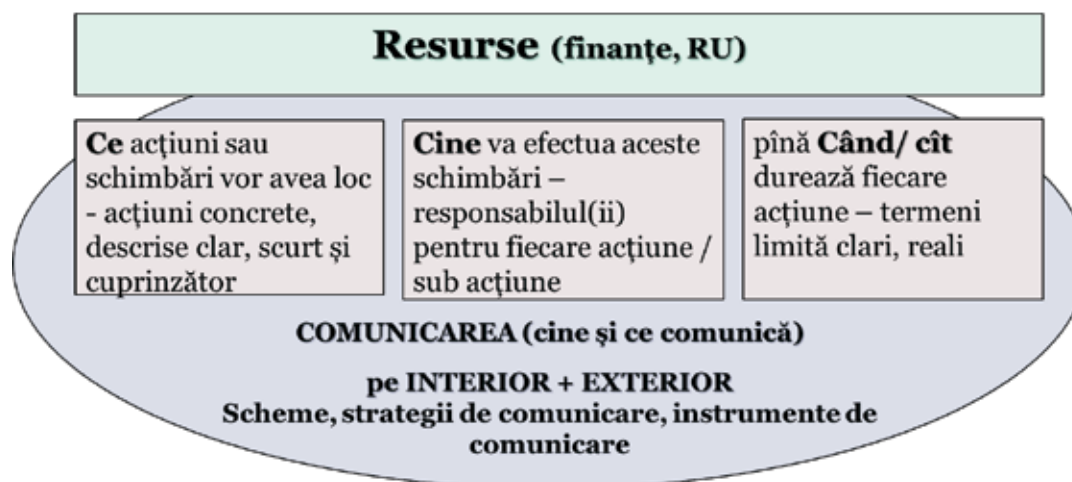
*Ion Coșuleanu,
Institutul de Dezvoltare
a Societății Informaționale
al AȘM*

Etape generale de implementare a serviciilor bazate pe TIC



Planul de Acțiuni constă într-o serie de pași sau schimbări care urmează să fie făcuți în comunitate.

Fiecare pas/ acțiune / schimbare prevăzută trebuie să includă următoarele informații:



Recomandări

Dezvoltați e-serviciile:

- în baza competențelor pe care le dețineți
- în baza datelor originale pe care le dețineți
- faceți legături cu sursele originale pentru alte date relevante
- nu dublați activitatea administrației centrale
- trebuie să fie bazate pe situația de viață a cetățeanului, dar suficient de complexe pentru a acoperi tot procesul
- utilizați interpretarea pentru hărți (GIS sau Google maps) pe cît e posibil

Faceți coaliții ale autorităților locale:

- prin dezvoltarea și partajarea aplicațiilor
- prin partajarea cheltuielilor
- gândiți-vă la structura e-serviciilor: clientul nu trebuie să se rătăcească în căutări!
- nu solicitați date care deja sunt în bazele de date guvernamentale – reutilizarea datelor
- evaluați utilizarea reală a tuturor datelor colectate în timp

- evitați responsabilizarea clienților, atunci când există alte metode de colectare a datelor (de ex de la alte AP)

Dezvoltarea e-Serviciilor trebuie realizată pas cu pas

Scopul primului pas ar trebui să fie:

Informarea populației că APL poate fi contactată prin Internet și încurajați-i să utilizeze această opțiune.

Testați capacitățile instituției la scară mică.

Autoritățile locale ar trebui să ia în considerație, în primul rând, dezvoltarea următoarelor tipuri de sisteme informaționale:

- Servicii Internet de bază
- Sistem de management/circulație a documentelor
- Sisteme GIS
- Portalul cetățenilor

Interoperabilitate

Pentru implementarea SI de furnizare a serviciilor electronice la nivel local, este necesar de

a face schimb de date de la cel puțin 2-3 SI ale administrației publice:

- Registrul populației
- Registrul unităților de drept (companiilor)
- Registrul și SI de domenii, pentru care e necesar de a oferi servicii.

După soluționarea acestor probleme, poate fi inițiat proiectul privind furnizarea serviciilor sub formă de e-servicii, inclusiv documentul de proiect, aspectele financiare legate de furnizarea serviciului, infrastructura și alte probleme tehnice.

Exemplu monitor/panou informativ - interactiv la primărie, Bratislava, Slovacia



Servicii orientate
spre cetățean

Procese interne & Comunicarea cu cetățenii

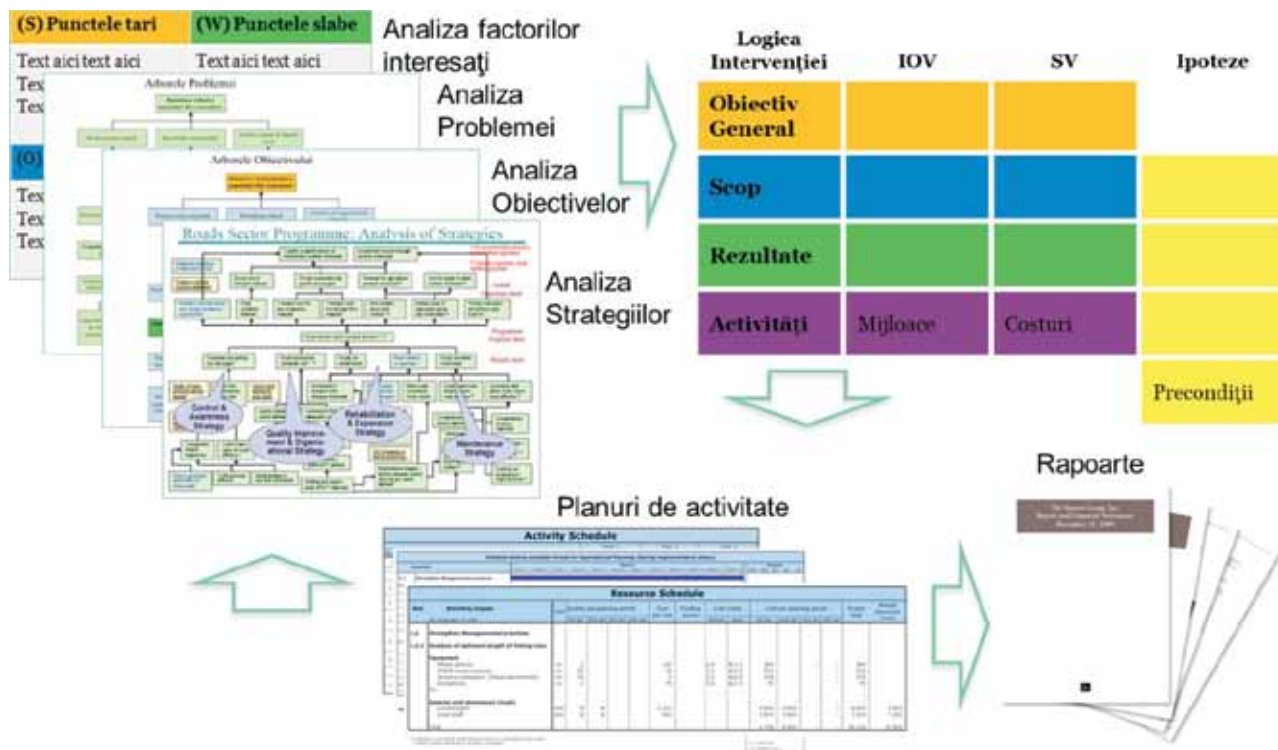
Este necesar să se efectueze (cel puțin) următoarele:

- Implementarea circulației electronice a documentelor
- Sistem Informațional despre Elementele de date
- Colectarea și consolidarea datelor economice
- Simplitate e-Servicii (transparență decizională)

Cerințe față de E- Servicii:

- Viziune și obiective clare
- Configurare organizațională
- Participarea părților interesate
- Consolidarea capacităților
- Managementul proiectului
- Reducerea decalajului realitate -Design
- PPP
- Cadrul juridic și de securitate
- Monitorizare și evaluare

De la analiză la planificare-implementare



Întrebările la care trebuie date răspunsuri:

	LOGICA INTERVENȚIEI	INDICATORI VERIFICABILI ÎN MOD OBIECTIV	SURSE ȘI MIJLOACE DE VERIFICARE	IPOTEZE
OBIECTIV GENERAL	Care este obiectivul general la care va contribui proiectul?	Care sunt indicatorii cheie pentru obiectivele generale?	Care sunt sursele de informare pentru acești indicatori?	
SCOP	Care este scopul specific pe care proiectul intenționează să îl atingă pentru a contribui la obiectivul/ele generale?	Ce indicatori arată în mod clar dacă obiectivul proiectului a fost atins?	Care sunt sursele de informații care există sau care pot fi colectate? Care sunt metodele pentru a obține aceste informații?	Care sunt factorii și condițiile din afara responsabilității beneficiarului, care trebuie să fie îndeplinite pentru atingerea acestui obiectiv (condiții externe)? Ce riscuri trebuie luate în considerare?
REZULTATE PRECONIZATE (AȘTEPTATE)	Rezultatele sunt realizări propuse pentru atingerea obiectivului specific. Care sunt rezultatele așteptate? Enumerați-le.	Care sunt indicatorii prin care se măsoară dacă și în ce măsură proiectul realizează rezultatele previzionate?	Care sunt sursele de informare pentru acești indicatori?	Ce factorii externi și ce condiții trebuie realizate pentru a obține rezultatele așteptate conform graficului?
ACTIVITĂȚI	Care sunt activitățile cheie de realizat și în ce succesiune pentru a produce rezultatele vizate? (grupați activitățile după rezultate)	Mijloace: Care sunt mijloacele necesare pentru implementarea acestor activități; ex. personal, echipament, instruire, studii, aprovizionări, facilități operaționale etc.?	Costuri Care sunt costurile proiectului? Cum sunt clasificate? (linia bugetară a proiectului)	Ce condiții exterioare controlului direct al beneficiarului trebuie să fie îndeplinite pentru implementarea activităților planificate? Ce precondiții sunt necesare, înainte de începerea proiectului?

Un șablon de lucru pentru Planul de acțiuni

Model-Plan de acțiuni privind implementarea..... (denumirea serviciului)

Problema: (descrierea problemei)				
Obiectiv general: (din Documentele de dezvoltare strategică a localității, raionului, regiunii, țării)				
Scop: Implementarea serviciului (denumirea) în APL (Denumirea localității)				
Activitate/ Sub-activitate	Perioada	Responsabil	Indicatori de progres	Monitorizare Evaluare
	Start: Final:		Produs: Rezultat:	
	Start: Final:		Produs: Rezultat:	Intermediar: Ex-post:

Bune practici (exemple):

Smart city – Slovacia



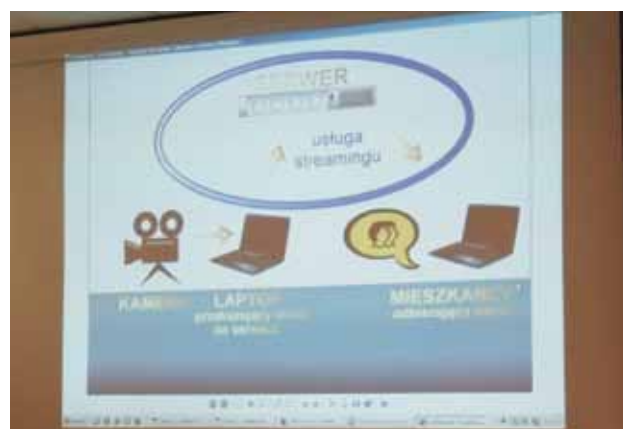
Exemplu pagina web sat mic de 321 de locuitori – www.hurbanovaves.sk

Portalul national de autentificare pentru acces la mai multe sisteme informaționale naționale – www.slovensko.sk

Primăria or. Zielonka, Polonia



metodele de comunicare cu cetățenii: sms; e-mail; transmisiuni online ale ședințelor; pagina web a documentelor cu caracter public etc.





Biblioteca publică Piotrkow, Polonia dispune de noi instrumente IT pentru comunicarea cu cititorii și gestionarea fondului de carte.



REFORMA DESCENTRALIZĂRII: CUM ȘI CU CINE COMUNICĂM?

Prin grupuri-țintă subînțelegem toate persoanele, grupurile de persoane, categoriile sociale, instituțiile sau organizațiile care fie sunt direct implicate în implementarea reformei, fie sunt beneficiarii acesteia, fie sunt potențial interesate de mesajul transmis despre reforma descentralizării. În acest sens, există trei categorii de grupuri-țintă: (1) Instituțiile responsabile de implementarea reformei sau Autoritățile de Management, (2) Partenerii Descentralizării și (3) Beneficiarii Descentralizării.

Autoritățile de management

Din această categorie fac parte Parlamentul, ca autoritate legislativă supremă, și Guvernul care reprezintă generic Autoritățile Publice Centrale. Fiind responsabile direct de înfăptuirea reformei, Parlamentul și Guvernul constituie audiența pentru comunicarea internă. Această audiență este, totodată, și sursa principală de informații și mesaje care trebuie difuzate spre exterior. De aceea, este important ca între autoritățile de implementare să existe o comunicare excelentă și sincronizată. Acest fapt poate avea efecte mobilizatoare, motivând și încurajând ca alte grupuri-țintă să fie ambasadori ai descentralizării și să depună maxim de efort pentru atingerea obiectivelor reformei.

Parlamentul are un rol decisiv în implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare. De competența Parlamentului ține crearea cadrului legal al reformei. O caracteristică distinctivă a acestui grup-țintă rezidă în reticența unui număr important de deputați față de descentralizare. Din acest grup-țintă fac parte deputații, consilierii și experții parlamentari. Tot aici pot fi raportate și partidele parlamentare, cu accent pe structurile lor teritoriale, prin care se poate ajunge mai ușor la publicul larg.

Guvernul este (sau ar trebui să fie) promotorul principal al reformei și are toată puterea de a influența procesul, de a formula și a promova politicile necesare. Dar, pe termen mediu și lung, asupra Autorităților Publice Centrale planează riscul major al instabilității. Orice schimbare de guvern sau chiar simple reamănieri pun în pericol mersul reformei, inclusiv procesul de comunicare. Din acest grup-țintă fac parte: Cancelaria de Stat, Comisia paritară, Direcția politici de descentralizare, Grupurile de lucru pentru descentralizare din cadrul Comisiei paritare, Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Educației, Ministerul Economiei, Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Tehnologiilor Infor-



*Sergiu Burcă,
expert în comunicare*

maționale și Comunicațiilor, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.

Președinția. Prin Constituție, Președintele Republicii Moldova are toate prerogativele pentru a juca un rol important în promovarea reformei de descentralizare. Președintele are drept de inițiativă legislativă, deci poate iniția proiecte de legi necesare reformei. Și tot Președintele este cel care dispune de dreptul de a promulga legile adoptate de Parlament. Prin urmare, șeful statului are destulă putere de a influența reforma, iar de atitudinea sa depinde în mare măsură eficiența și ritmul de implementare a descentralizării.

Partenerii reformei

Din această categorie de grupuri-țintă fac parte, în ordinea priorităților de comunicare, Media, Societatea civilă, Mediul academic și Partenerii de dezvoltare.

Media poate contribui cel mai mult la atingerea obiectivelor de comunicare, oferind în acest scop o infrastructură mediatică dezvoltată (posturi TV și radio, presa scrisă, platforme online) pentru reflectarea procesului de reformă și transmiterea informațiilor către toate grupurile-țintă. Pentru a-și îndeplini eficient acest rol, jurnaliștii trebuie să fie suficienți de motivați și interesați să abordeze, constant și în deplină cunoștință de cauză, tematica descentralizării. În acest sens, este necesar un parteneriat mai strâns cu mass-media, concretizat prin activități de motivare, instruire și inițiere a jurnaliștilor în domeniul descentralizării.

Societatea civilă, ca și grup-țintă, este reprezentată de asociații reprezentative ale aleșilor locali și ONG-uri active, cu suficiente capacități instituționale și de expertiză, care pot contribui vizibil la formularea politicilor în domeniu, dar și la diseminarea informației prin instrumentele de comunicare de care dispun. Tot la acest grup-țintă se raportează instituțiile de sondare a opiniei publice, experții independenți, oa-

meni de cultură și artă cu vizibilitate publică, formatorii de opinie naționali și locali.

Mediul academic reprezintă un public-țintă specializat care include Academia de Științe, Academia de Administrare Publică, instituțiile de învățământ de toate gradele, cadrele didactice și studenții. Mediul academic poate contribui în mod substanțial la formularea și diseminarea mesajului despre reformă, la procesul de instruire în domeniul descentralizării. La fel ca și media, acest grup-țintă trebuie motivat suplimentar să se implice mai activ în campania de comunicare.

Partenerii de dezvoltare constituie un grup-țintă distinct care contribuie efectiv cu resurse și expertiză la implementarea reformelor în diverse domenii, inclusiv în domeniul descentralizării. Din acest grup fac parte: Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Consiliul European, Guvernul Suediei, Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), Uniunea Europeană, USAID.

Beneficiarii Descentralizării

Autoritățile Publice Locale. Este grupul-țintă care poate influența în mod hotărâtor mersul reformei și are și cel mai mare grad de interes pentru ca descentralizarea să se producă. APL sunt alese în circumscripții relativ mici, spre deosebire de deputați care sunt aleși într-o singură circumscripție națională. Deci primarii și consilierii locali sau raionali au o reprezentativitate mai pronunțată și un contact mai strâns cu alegătorii. APL se află permanent sub presiunea problemelor generate de un sistem administrativ excesiv de centralizat și simt cel mai acut necesitatea reformei. Pe lângă cetățenii simpli, APL sunt și beneficiari ai reformei. Ca grup-țintă, APL este destul de numeros și poate determina succesul reformei atunci când tendințele nu corespund așteptărilor. Din cadrul acestui grup-țintă fac parte primarii și consilierii locali și cei raionali.

Membrii comunităților locale sau publicul larg. Membrii comunităților locale sunt cetățenii de rând din sate și orașe care vor beneficia direct de efectele reformei: servicii de calitate, participare la procesul decizional etc. Din acest grup distingem, în mod special, agenții economici, diverse categorii profesionale, cum ar fi medicii sau profesorii. Este grupul-țintă cel mai puțin informat și cu cel mai scăzut grad de interes pentru descentralizare. Cu toate acestea, de atitudinea lui depinde, în mare măsură, realizarea mai multor componente importante ale descentralizării. Prin urmare, una din prioritățile de comunicare cu acest grup-țintă ar fi schimbarea de atitudine față de anumite aspecte ale reformei.

Grupurile socialmente vulnerabile sunt o parte a publicului larg care include: oamenii săraci, în etate, persoanele cu dizabilități, persoanele cu HIV, gospodăriile fără părinți, monoparentale sau conduse de copii, precum și copiii abandonați, părinții singuri, minoritățile etnice, lingvistice și religioase, alte persoane și grupuri supuse riscului discriminării sau excluderii sociale. Comunicarea cu acest grup-țintă

trebuie să scoată în evidență beneficiile reformei și oportunitățile pe care le oferă din perspectiva aplicării celor patru principii bazate pe drepturile omului: participare, transparență, nediscriminare și responsabilitate, dar și din perspectiva dimensiunii egalității de gen.

Acestea sunt principalele categorii de grupuri-țintă, dar între ele nu există o linie de demarcație strictă. De exemplu, grupul-țintă APL, care figurează printre beneficiarii reformei, poate fi considerat, în același timp, și ca partener al autorităților de management care va fi implicat în activități specifice și consultat la toate etapele procesului de reformă.

Pentru a desfășura o campanie eficientă de promovare a reformei de descentralizare, miza trebuie pusă pe grupurile-țintă care pot contribui cel mai mult la atingerea obiectivelor de comunicare. Iar criteriile de selectare în acest sens sunt puterea de influență și interesul pentru reformă. În schema alăturată este prezentată o clasificare a grupurilor-țintă, conform acestor două criterii: putere și interes.

Analiza grupurilor-țintă după gradul de putere și interes

		Interes	
		Slab	Sporit
Putere	Sporită	Parlamentul Președinția Mass-media Societatea civilă	Autoritățile Publice Centrale
	Slabă	Membrii comunităților locale sau Publicul larg	Autoritățile Publice Locale Mediul academic Grupurile vulnerabile Partenerii de dezvoltare

Grupurile-țintă situate în careul din stânga sus sunt puternice, dar au un interes slab pentru descentralizare. Acestea trebuie motivate suplimentar prin campanii de comunicare și informare intense pentru a obține de la ele maximum de randament în promovarea descentralizării.

Grupurile-țintă din careul din dreapta sus sunt vital importante pentru o comuncare eficientă: ele au și puterea de influență, și interesul necesar pentru succesul reformei. Acestea trebuie să fie gestionate cu cea mai mare atenție.

Grupul-țintă din careul din dreapta jos are un grad sporit de interes, dar un nivel slab de putere de a influența reforma. De aceea trebuie ajutat să joace un rol mai important.

Grupul-țintă din careul din stânga jos nu are nici putere, nici interes, dar poate influența, în bine sau în rău, reforma descentralizării pe anumite segmente. De aceea comunicarea cu acest grup va urmări să-l determine să influențeze reforma în bine sau să aibă, cel puțin, o atitudine neutră.

Comunicarea despre descentralizare se adresează unui auditoriu foarte larg și, în mare parte, nespecializat. De aceea, mesajul instituțional transmis către grupuri-țintă va fi formulat de o manieră cât mai simplă și accesibilă și va scoate în evidență beneficiile reformei atât pentru auditorii distincte, cât și pentru publicul general.



E NEVOIE DE O NOUĂ ABORDARE A REFORMEI

Discutăm despre aspectele instituționale, juridice și legislative. Foarte bine și frumos. Dar despre aceasta discutăm deja de mulți ani, iar carul nu se mai mișcă din loc. Între timp, uităm, cu desăvârșire, despre aspectele etice și morale, despre angajamentele guvernării pe care și le-a asumat în voce tare, pe un ton declarativ, dar pe care nu se prea grăbește să le realizeze. Dimpotrivă, guvernarea arată un dezinteres și o sfidare a autorităților publice locale care stau la talpa țării și care, de fapt, reprezintă țara. Cum au menționat prietenii noștri din Polonia, pe bună dreptate, reforma administrației publice locale și a descentralizării a fost una dintre cele mai importante. Însă cui să-i explici aceste lucruri? Vedem atitudinea reală față de APL prin neprezența conducerii țării la acest forum important. Cum poate fi explicat faptul că nici președintele țării, nici prim-ministrul, nici președintele Parlamentului nu au onorat cu prezență acest forum?

În această sală sunt peste 200 de primari de orașe și sate, aleși prin vot direct, deci care beneficiază de cea mai mare încredere din partea populației, alături de biserică. De fapt, dacă privim mai atent, aici sunt prezenți nu doar primari și președinți de raioane, aici sunt prezenți sute de mii de

cetățeni, în persoana aleșilor săi direcți! Din păcate, conducerea țării îi neglijează, a câta oară, iar acest lucru este inadmisibil și de neînțeles.

În același timp, ne mirăm cum de au reușit: Polonia, România, Cehia, Slovacia să avanseze pe calea reformelor și îmbunătățirii vieții oamenilor, ne mirăm că la noi reformele nu merg, că schimbările promise nu mai vin, că cetățenii nu mai au deloc încredere în instituțiile statului! Cum să meargă lucrurile, dacă guvernării habar nu au ce se întâmplă în satele și orașele noastre! Până nu se va schimba această atitudine, nu vom avansa pe calea reformelor. Vom elabora noi: strategii, planuri, legi, vom stabili mereu noi și noi termene de implementare, dar acestea nu vor fi respectate.

De aceea, nu trebuie să ne mire faptul că nu merg reformele, că banii donatorilor se irosesc pe strategii care nu se implementează. Toate aceste aspecte negative vor persista atâta timp cât guvernării vor face doar declarații neacoperite de acțiuni concrete. Credem că a venit timpul ca întreaga clasă politică și toată societatea să realizeze că nicio reformă nu poate avea succes în condițiile lipsei de progrese în domeniul decentralizării și în condițiile păstrării



Viorel Furdui,
director executiv CALM

actualului sistem politico-administrativ extrem de centralizat, politizat, clientelar, depășit și inefectiv, dominat de anumite grupuri înguste de interese aflate în afara controlului real din partea societății. Aici este marea problemă a Republicii Moldova, moștenită de la fosta URSS și păstrată cu sfințenie de către toate guvernele ce s-au perindat pâna acum: centralizarea și monopolul administrativ în toate sferele vieții sociale. De aici se trag toate problemele: corupția, oligarhizarea, monopolul economic, ineficiența administrativă, lipsa unei justiții corecte etc.

Dacă dorim cu adevărat ca Republica Moldova să se modernizeze și să se dezvolte, decentralizarea tuturor sferelor vieții sociale trebuie să devină una din primele priorități ale tuturor actorilor interesați în avansarea țării noastre pe calea progresului.

În ceea ce privește reforma teritorial-administrativă: nimeni nu este împotriva acesteia, dacă există și se aduc argumente suficiente. Însă suntem împotriva aventurii în acest domeniu extrem de important și sensibil. Știm lecțiile istoriei, știm ce s-a întâmplat în 1998 și nu ar trebui să se repete, pentru că timp de 20 de ani s-a aprofundat centralizarea. Comunitățile nu sunt un poligon de teste. De asemenea, nu trebuie de legat, intenționat sau din necunoaștere, decentralizarea de reforma administrativ-teritorială. Experiența Republicii Moldova demonstrează elocvent că dacă vrei să îngropi și să trăgănezi la nesvârșit descentralizarea, începe discuțiile despre reforma teritorial-administrativă! Mai ales, în situația în care nu există un consens politic și social. A discuta despre reforma administrativ-teritorială acum este echivalent cu deturarea procesului de descentralizare și blocare, pe un termen nedeterminat, a tuturor acțiunilor reale și concrete în domeniul dat.

Întrebați-i totuși pe primari, unii dintre care au mai multe mandate, de ce au nevoie ei la momentul actual: de discuții sterile, fără consens

și utilitate practică, despre reforma administrativ-teritorială sau de lucruri concrete, cum ar fi modificările la Codul fiscal, astfel încât să permită evaluarea imobilelor și să aducă în bugetul comunităților locale câte 200-300 de mii de lei? Primarii au nevoie să fie rezolvată problema cu impozitul rutier, care să revină nivelului local. Să fie soluționată și o altă problemă, cea a impozitului pentru persoane fizice, care să fie defalcat după domiciliul cetățeanului. Primarii au nevoie să le fie acordat statut de agent constatator, pentru ca să aibă o pârghie reală de a face ordine în localitățile pe care le administrează. Primarii așteaptă să fie, în sfârșit, adoptată legea prin care să se asigure dreptul APL la schimbarea destinației terenurilor și accesul la Curtea Constituțională. Proiectul de lege este blocat în parlament de ani de zile.

De ce nu se realizează toate aceste lucruri concrete, care ar putea contribui la creșterea veniturilor în bugetele locale, dar și la întărirea capacităților APL? Numai atunci când vor fi realizate aceste lucruri, vom putem discuta și despre reforma teritorial-administrativă!

Republica Moldova are nevoie de o schimbare de abordare și de atitudine în domeniul reformei descentralizării. Trebuie rupt acest nod gordian, care de zeci de ani nu permite avansarea reală în domeniul dat. În special, trebuie să se treacă de la strategii și planuri la acțiuni și proiecte concrete, care să conducă efectiv la descentralizarea anumitor domenii, la transferul de resurse și la creșterea capacităților APL în realizarea atribuțiilor sale și prestarea serviciilor comunităților locale. Nu ar trebui să punem carul (reforme administrative-teritoriale) în fața cailor (continuarea reformelor finanțelor locale, patrimoniu etc.). Este o greșeală care va duce doar la blocarea, în continuare, a reformelor; la păstrarea dependenței APL de transferurile efectuate de la centru și la lipsirea comunităților locale din Republica Moldova de orice perspectivă europeană!

APL-urile NU SUNT DECÂT PRESTATORI DE SERVICII

Dacă este să facem un bilanț a ceea ce s-a reușit la capitolul descentralizare în ultimii șase ani, din 2009, de când avem o guvernare democratică și pro-europeană, putem bifa cel mult Legea finanțelor publice locale, dar și aceasta nu e dusă până la capăt. Mă refer la partea legată de consolidarea bazei fiscale care trebuie să aibă loc la nivel local și regional. În rest, nu putem spune că a avut loc o descentralizare vizibilă. Sunt la al treilea mandat în calitate de primar al Chișinăului și trei mandate la rând facem demersuri către guvern, parlament pentru a fi transmise competențe elementare care să permită APL să-și desfășoare activitatea în regim de putere publică.

Astăzi, autoritățile publice locale și regionale nu sunt decât prestatori de servicii, pentru că nicio primărie, niciun Consiliu raional nu are dreptul să aplice măcar o amendă pentru un muc de țigară aruncat în stradă, cu atât mai mult pentru comerțul neautorizat sau construcții neautorizate, pentru orice alte fapte ilegale. Este o reminiscență din perioada sovietică. Același lucru îl spun de circa 5 ani de zile, din 2010, de când am văzut că guvernarea democratică are aceleași apucături ca și guvernarea comunistă. S-au schimbat poate fluxurile financiare sau direcția fluxurilor financiare

de la anumiți lideri la alți lideri, în rest doar promisiuni în fața europenilor care au culminat cu situația în care ne aflăm azi și cu un mare semn de întrebare asupra viitorului RM. De atunci spuneam că este nevoie de o gură de oxigen, de o „injecție” financiară directă la nivelul autorităților locale, care ar permite să funcționeze altfel societatea noastră. De aceea, vin din nou cu aceeași propunere: la nivelul autorităților centrale, să se facă presiunea necesară pentru ca societatea să-și cunoască „eroii”, pe cei care au luat credite de la banci comerciale, care au fost implicați în fapte ilegale, membri ai partidelor care s-au perindat la guvernare, cumătri, neamuri ș.a.m.d., care au devalizat aceste trei bănci. Lumea trebuie să cunoască cine a băgat mâna în buzunarul statului și cetățenii de rând să fie obligați să plătească toate aceste credite neperformante începând cu anii '90.

Vom constata că la „jaf” au participat toate partidele – și de la putere, și din opoziție, și de ieri, și de azi, chiar și dintre cele care pretind a aduce salvarea și doresc mâine să ajungă la guvernare în Moldova. Asta va permite să facem curățarea clasei politice și să putem avea pe viitor o guvernare cu care să poată coopera partenerii externi de dezvoltare. Astăzi partenerii ex-



*Dorin Chirtoacă,
Primar general
al municipiului Chișinău,
vicepreședinte CALM*

terni nu au cu cine să colaboreze, ținând cont de imaginea și credibilitatea autorităților centrale, și nici nu cred că, dacă s-ar schimba lucrurile și ar veni stânga la putere, ar fi mai bine. Practica „o mână spală pe alta” va fi folosită în continuare.

Deci **punctul nr. 1** este dezvăluirea listei cu numele „eroilor” neamului, ca să putem elibera, crea o cale pentru a fi format un guvern credibil, azi sau mâine, în Republica Moldova.

Punctul 2: presiune la nivelul autorităților centrale pentru a fi transferat un minim de competențe către autoritățile regionale și locale, competențe în ceea ce privește constatarea faptelor ilegale la nivelul unei comunități în domeniul: salubrității, comerțului, construcțiilor neautorizate, ridicării mașinilor parcate neregulamentar și toate celelalte care țin de buna organizare a treburilor într-o comunitate. Este o chestiune elementară care ține de modificarea câtorva articole din Codul contravențional și alte câteva legi, lucru care se poate face, cred, că într-o săptămână la nivelul parlamentului. Noi am depus nenumărate proiecte de legi în acest sens, dar nu am fost susținuți.

Punctul 3: alocarea directă către autoritățile locale a unui sprijin financiar care să le permită să aibă o dezvoltare continuă, permanentă, care să creeze o percepție a comunității locale din fiecare sat din Moldova că lucrurile se mișcă conform așteptărilor sale. De exemplu, noi, în municipiul Chișinău, de 8 ani alocăm între două și trei sute de mii de euro fiecărui sat din componența municipiului Chișinău. Avem 18 primării în componența municipiului pe lângă oraș, în total 35 de localități și fiecare dintre aceste sate primesc de la primăria Chișinău, indiferent de apartenența politică a primarului sau Consiliului din localitatea respectivă, anual, până la 300 mii de euro investiții din partea primăriei capitalei pentru: apeduct, rețeaua de canalizare, drumuri, reparații în școli și grădinițe.

Această tradiție din municipiul Chișinău a consolidat și democrația, a consolidat și sprijinul proeuropean și a creat o așteptare, legitimă și neexagerată, a comunităților din satele respective că ceva se schimbă spre binele lor. Apare iluminatul public, apar mai multe străzi cu apeduct și canalizare, crește numărul zonelor gazificate. Sunt sate în suburbia Chișinăului care au fost legate în totalitate la rețeaua de canalizare și apeduct și, iertați-mă pentru lipsa de modestie, sunt suburbii care arată mai bine decât anumite centre raionale.

Cred că dacă s-ar alocă o sumă de doar 100.000 de euro pentru fiecare sat din RM, pentru fiecare primărie, pe an, am putea avea o altă situație în ceea ce privește speranța oamenilor de a trăi mai bine. Ei ar vedea că lucrurile se schimbă, nu foarte repede, dar se schimbă și există o direcție. Azi ei nu văd nicio direcție, pentru că primăriile își acoperă maximum cheltuielile locale curente și foarte puține dintre ele își permit careva investiții. Dacă acest sprijin financiar ar veni direct către fiecare primărie, necondiționat, indiferent de culoarea politică a primarilor din toată republica, dacă achizițiile s-ar face pe baza deciziilor adunării generale a satului, consiliului local și primarului, dacă s-ar desfășura în conformitate cu Legea privind achizițiilor publice, efectul ar fi incomparabil față de tot ce s-a alocat până în prezent guvernelor RM și s-a dus ca apa în nisip. Aveți drept confirmare experiența noastră în acest sens, dar și oricare proiect realizat în acești parametri. Da, și în această formulă e posibil să dispară niște bani, să-și facă unii interesele. Nimeni nu este perfect. Dar nu se va ajunge, cu siguranță, la miliarde de euro și se vor găsi mai ușor modalități de a-i disciplina pe cei care ar încerca să deraieze de la un asemenea program.

Am calculat, raportat la bugetul României, cât ar constitui un asemenea ajutor acordat fiecărei primării – 100.000 de euro X 1000 de primării (900 plus câteva mai mari), ar veni 100 de milioane de euro pe an. 100 de mili-

oane de euro pe an este egal cu 0,2 la sută din bugetul național al României. Asta, fără proiectele și fondurile europene la care autoritățile locale, regionale sau centrale din România au acces și acelea se ridică la sute de milioane de euro.

Până se vor lămuri la nivel central pe ce lume trăiesc, încotro o apucă și după care reguli au de gând să funcționeze, să dăm posibilitate nivelului local să funcționeze cât de cât adecvat. Această „injecție” anuală este posibil de aplicat

și pentru 2016, ar avea efectul picăturii chinezești dacă s-ar întâmpla în fiecare an: 2016, 2017, 2018 și următorii și atunci ar apărea perspectiva, luminița de la capătul tunelului.

Pe cetățenii din Moldova nu-i mai poți duce cu zăhărelul, cu câte un proiect colo și colo. Lucrurile trebuie să fie coerente, să aibă continuitate și permanență, și să se vadă o perspectivă. Doar așa mai putem ține trează în societate speranța unui viitor european al țării noastre!”





Veronica Herța,
șef Direcția finanțe,
mun. Chișinău

PRIMĂRIA CHIȘINĂU A SUSȚINUT REFORMA DE DESCENTRALIZARE

Primăria municipiului Chișinău a susținut foarte mult implementarea Legii finanțelor publice locale. În toamna anului 2013, primarii au ieșit în fața Guvernului și au cerut ca aceasta să fie totuși votată. Legea a fost votată, chiar în condițiile în care, în 2014, anul în care a fost pilotat noul sistem în municipiul Chișinău, diferența dintre suma transferurilor cu destinație specială (singura categorie de finanțare pe care o primim la nivelul municipiului) și suma acelor venituri care au fost regăsite deja în bugetul de stat a constituit 248 milioane de lei.

Municipiul Chișinău a susținut reforma de descentralizare și a contribuit la modificările legislative. Ne-am deplasat în țară și le-am explicat primarilor și contabililor beneficiile reformei.

Trebuie să avem răbdare și putere pentru a merge mai departe. Din punctul nostru de vedere, cadrul legal nu stabilește

clar termenul de efectuare a transferurilor cu destinație specială. O altă problemă este că legislația prevede acoperirea pierderilor administrației locale în primii doi ani de implementare, însă nu stabilește formula de calcul al acestor pierderi, ea este menționată doar în cadrul unei note metodologice a Ministerului Finanțelor, care stabilește că se acoperă numai 50% din pierderi.

Hotărârea Guvernului nr. 797 din 6 noiembrie 2015 stabilește regulamentul privind procedura de contractare a datoriilor de către autoritățile publice locale. Regulamentul prevede formarea unei comisii cu șase membri din partea Ministerului Finanțelor, doi din partea Cancelariei de Stat și un singur reprezentant al administrației publice locale. Considerăm că autoritățile publice locale sunt cele care cunosc cel mai bine problemele localităților și că trebuie să le acordăm încrederea cuvenită.

NE TREBUIE UN CONSENS NAȚIONAL

Aș vrea să lansez câteva idei, cred eu, imperioase în situația în care avem intenția să continuăm această descentralizare, nu prin intermediul unor declarații pompoase, dar al unor pași concreți. Cred că ar fi cazul ca reforma administrativ-teritorială și descentralizarea să devină o idee națională, care să ne consolideze ca societate și să fie bazată pe un consens național.

Și al doilea punct, în privința partajării politicilor ministerelor, repartizării fondurilor

ș.a.m.d. Poate s-ar putea pune un moratoriu la aceste acțiuni care nu sunt pe placul nimănui din autoritățile publice locale, atunci când resursele financiare se repartizează pe criterii politice, își bat joc de țară, exercită presiuni asupra APL, tot din considerente politice, și alte momente de genul acesta.

Un moratoriu și consens național privind reforma administrativ-teritorială și descentralizarea ar fi binevenită în condițiile actuale.



*Gheorghe Răileanu,
primar de Cimișlia*

CÂTEVA SUGESTII PRIVIND PROPRIETĂȚILE APL



*Maria Galit,
primar de Sărata Veche,
Fălești*

Sunt anumite condiții, situații care trebuie puse în discuție în cadrul conferinței pentru ca descentralizarea să nu stagneze, ci să fie implementată și să aducă beneficii cetățenilor din localitățile noastre. Aș vrea să punctez următoarele argumente:

Punctul unu: până în prezent nu avem evaluate și reevaluate acele bunuri publice care constituie baza fiscală și veniturile noastre proprii, în contextul în care ni s-a spus că trebuie să punem accentul pe veniturile proprii și să nu mizăm pe transferuri.

Este normal ca într-o economie de piață să ai venituri proprii ca să poți gospodări eficient și să nu stai cu mâna întinsă. Dar cum să facem acest lucru fără o înregistrare și o reevaluare a bunurilor noastre, cu un cost pe care să-l putem impozita?

Punctul doi: a fost elaborat un proiect de lege care prevede ca impozitele locale să nu mai fie plafonate, să dea posibilitate autorităților publice locale să stabilească acel impozit funciar și pe imobil, în funcție de bunurile și posibilitățile fiscale existente la nivel local. Punerea în practică a acestui proiect ar conduce la consolidarea bugetelor locale.

Punctul trei: Avem în localități o mulțime de bazine acvatice și un fond forestier care sunt atri-

buite, în baza unor hotărâri ale fostului Soviet de Miniștri, unor societăți pe acțiuni și aceste bunuri nu sunt impozitate. Aceste bazine se află în proprietatea administrațiilor publice locale, dar nu aduc niciun venit la bugetul local, una din principalele noastre rezerve financiare la nivel local.

Punctul patru: Referitor la impozitul pe salariu: acesta trebuie să fie repartizat pe baza domiciliului salariatului, și nu după locul de muncă.

Punctul cinci: Rămâne la fel de netransparentă repartizarea Fondului Rutier. Sugestia mea referitor la acest subiect ar fi ca o parte din taxele Fondului Rutier să se întoarcă la locul de reședință al plătitorilor.

Nu sunt de acord cu afirmația că la nivel local transparența în administrarea banului public este foarte scăzută. Cetățeanul, care este cel mai aproape de APL, simte și vede primul cum sunt cheltuiți banii publici. Facem audieri publice privind bugetele locale și sumele de bani care trebuie cheltuite pe anul respectiv din bugetul local, și atunci când cetățeanul vede că banii nu au ajuns la destinația decisă inițial, primarul și echipa lui vor fi atenționați și taxați. Transparența la nivel local este mult mai ridicată decât la nivel central!

PRIMĂRIILE SUNT CAPABILE AZI SĂ PRODUCĂ O REFORMĂ

Temerea mea este că sesiunea de azi nu numai va ridica gradul depresiei sociale în societate, dar va pune la perete tot ce s-a discutat ieri. Consider o greșeală faptul că în agendă s-a decis să fie puse în discuție aceste două mari reforme, reforma de descentralizare financiară și reforma administrativ-teritorială. Dacă azi satele sunt viabile, aceasta se datorează celor 900 de primari, și dacă azi cei plecați peste hotare se mai întorc, vara, în vacanță, în sate este datorită celor 900 de primari. Dacă se mai vede o luminiță sub pădure iarna, unde stă o bătrânică de care știe numai primarul, asta se datorează celor 900 de primari.

Să nu uităm că cele mai luminoase minți s-au născut la țară, de acolo au plecat foarte mulți care se numesc personalități. Nu știu de ce nu s-a făcut mai întâi consolidarea bazei fiscale, ca mai apoi să se declare că 83% din primării nu au capacitatea de a asigura cheltuielile administrative și că veniturile proprii ar crește cu 3 la sută în cazul în care am consolidat baza fiscală proprie?

Vin cu un exemplu: la cele o mie de case colectăm doar 8000 de lei impozit pe bunuri imobiliare. De ce nu s-a făcut evaluarea proprietăților publice și private și apoi să calculăm capacitățile administrative ale APL? Nu ați arătat în acest studiu care ar fi veniturile redistribuite de pe urma lichidării raioanelor, pen-

tru că știm că raioanele nu prea sunt vizibile în procesul administrativ local și în îmbunătățirea infrastructurii locale.

Ni s-a reproșat că suntem prea politizați la nivel local. Prin crearea CALM, unde nu cunoaștem de la ce partide suntem și unde discutăm probleme administrative și nu politice, dovedim că dorim să scoatem total politicul din administrație. Se vehiculează că ar fi bine să ne comparăm cu media europeană, dar să nu uităm că suntem în proces de evoluție, nu ne putem compara cu țările europene, la noi standardul de viață și gândire socială este unul întârziat. Și în Europa sunt țări cu o administrație destul de fragmentată: Cehia, Slovacia, Ungaria, Estonia, de exemplu. Toate aceste țări ajung la un nivel de dezvoltare destul de înalt fără a fi necesară o altă structură administrativ-teritorială,

Azi noi le oferim partidelor politice posibilitatea să speculeze pe seama acestor discuții și procesul de descentralizare financiară să rămână în umbră, ceea ce e greșit după mine. Să vedem mai întâi dacă autoritățile publice centrale au suficientă capacitate: de ce în 6 ani am avut 6 prim-miniștri, de ce până acum nu avem guvern?

Cred că primăriile noastre sunt capabile azi să producă o reformă, dar prima reformă ar fi executarea, punerea în practică a legii care este în vigoare.



*Nicolae Tudoreanu,
primar de Feșteștița,
Ștefan Vodă*



*Nina Cereteu,
primar de Drochia*

PRIMARUL ESTE UNICA AUTORITATE ALEASĂ DIRECT DE POPOR

Poate ar fi cazul, pe post de experiment, ca toți deputații și membrii cabinetului de miniștri, prin rotație, să asiste câte un primar (indiferent de statutul localității și de partidul care și-a exprimat susținerea) în activitatea sa zilnică, timp de o lună, ca să se convingă la fața locului cum decurg lucrurile. Din cabinetele centrale nu se vede prea bine, funcționarii de rang înalt trebuie să înfrunte, cot la cot, toate problemele unei localități și să încerce să le soluționeze de rând cu primarul. Asta, în condițiile unui buget auster și miser. Doar după această experiență ar avea dreptul moral să se expună asupra capacităților primarilor.

Un primar, dacă nu este reprezentant al unui partid de guvernare sau este independent, nici nu poate accesa resurse financiare (sau le accesează cu mari dificultăți), deoarece și acolo persistă criteriul de culoare politică și preferințe. În același timp, primarul este unica autoritate aleasă direct de popor, spre deosebire de deputați și membri ai cabinetului de miniștri, care ajung în funcție

pe linie de partid și la decizia unui cerc foarte restrâns de oameni, dacă nu chiar la voința unei singure persoane.

Apare o întrebare retorică: cine se face responsabil de haosul social-economic, de criza, sărăcia și instabilitatea politică din țară?

În ceea ce privește reorganizarea administrativ-teritorială, problema este că noi avem: strategii, reforme, legi, proiecte foarte ambițioase și bune, dar care, din păcate, rămân doar pe hârtie. E și cazul Strategiei de descentralizare administrativă, din angajamentele căreia a fost implementată doar Legea privind finanțele publice, dar și aceasta cu restanțe.

Cred că, întâi de toate, trebuie create condiții favorabile pentru implementarea strategiei – infrastructură, drumuri, apeduct și canalizare și doar după aceasta de recurs la reforma administrativ-teritorială. Ultima, nu este o prioritate pentru cetățenii RM, prioritate este asigurarea unui nivel de trai cât de cât decent, cu acces la servicii de calitate!

E TIMPUL CA PROPUNERILE NOASTRE SĂ FIE AUZITE

Vreau să vorbesc despre modul în care se elaborează un buget în localitatea noastră, ținând cont de rigorile Legii privind finanțele publice locale. Noi am aprobat recent acest buget conform art. 50 din legea respectivă, am ținut cont de toate prevederile bugetar-fiscale și am aprobat un buget de 3 milioane de lei pentru localitatea noastră de 3000 de locuitori. La capitolul *Venituri proprii* avem vreo 600.000 de lei, 300 000 de lei – defalcări din impozitul de stat, transferuri de 2 .050.000 de lei, transferuri cu destinație generală – 570.000 de lei, decompensare temporară – 212.000 de lei și transferuri cu destinație specială – 1.725.000 de lei.

Sunt motivat să vorbesc, deoarece mulți consideră că am fi perdanți în contextul implementării Legii finanțelor publice locale. Vreau să spun că nu suntem perdanți, ci am avut de câștigat. Motivul pentru care susțin asta este că în anii trecuți am deschis un centru multifuncțional comunitar pentru persoane cu dizabilități și vârstnici. Întreținerea acestui Centru este o povară pentru bugetul local, în lipsa lui am fi ieșit pe plus cu 300.000 de lei. Această Lege ne-a pus pe jar și tocmai pentru asta e bună,

ne obligă să căutam, să ne depășim, să mărim capacitatea administrativă. Am fost nevoiți să găsim soluții, mijloace, a trebuit să comasăm bibliotecile, să introducem servicii cu plată în cadrul Centrului Multifuncțional, dezvoltând în acest fel acele capacități administrative care ne dezleagă mâinile.

În contextul în care ni se cere să punem accentul, în elaborarea bugetului, pe veniturile proprii, scutirile la impozitul pentru bunurile imobiliare sau impozitul funciar sunt niște riscuri pentru bugetele noastre. E timpul ca propunerile legislative pe care le prezentăm în permanență prin intermediul CALM factorilor de decizie să fie adoptate.

Oare este normal ca resursele din Fondul Rutier să vină la raion și cineva să le repartizeze după culoarea politică? În această privință am făcut consultări publice în cadrul CALM și am propus ca taxele colectate de pe urma mijloacelor de transport dintr-o unitate administrativ-teritorială să se verse direct în bugetul acesteia. În urma unor simple calcule, vom vedea că este vorba de o rezervă de aproximativ 1 milion de lei.



*Vladislav Cociu,
primar de Carabasani,
Ștefan Vodă*



Costel Tudor,
CIVICUS MDC, România

PROCESUL DE DESCENTRALIZARE TREBUIE SĂ AIBĂ NIȘTE LIDERI

Pentru a putea face pași înainte este bine să știi unde te afli azi. În cadrul proiectului pe care l-am realizat, am avut ocazia să trecem printr-o evaluare a actualei strategii de descentralizare. Foarte pe scurt despre proces. Am avut ocazia să ne uităm peste documentele existente astăzi, peste rapoartele pe care le-am găsit disponibile legate de descentralizare, privind evaluarea și implementarea descentralizării. Am avut ocazia să discutăm cu grupurile sectoriale și ne-am întâlnit cu opt grupuri organizate la ministerele Educației, Sănătății, Dezvoltării Regionale, Economiei, de Finanțe. Am discutat și cu echipa de la cancelarie, cu echipa CALM și am pus pe hârtie o serie de concluzii legate în primul rând de strategia de descentralizare.

Este important de știut că acest proces nu este unul care să se deruleze pe patru ani. Acest lucru trebuie subliniat și marcat foarte clar. Există experiențe care arată că un proces de descentralizare coerent, consistent și, bineînțeles, ajutat de resurse poate să depășească uneori 10-12 ani.

De asemenea, este important ca tot procesul să aibă niște lideri care să urmărească obiectivele acestui proces de descentralizare și aici este important de spus faptul că, pe de o parte, avem o comisie paritară ce trebuie să

funcționeze, avem CALM, care trebuie să fie activ și este activ, și, pe de altă parte, avem ministerele ca și parteneri în procesul de descentralizare.

Un alt aspect important pe care îl vedem este cea întârziere în anumite domenii. Să spunem foarte clar că, atâta timp cât nu avem resurse, descentralizarea se reduce la documente marcate și documente adoptate și dacă nu sunt aduse resurse financiare, resurse umane și logistice, orice proces care stă să aducă mai aproape de cetățean serviciile publice nu este consistent. Lipsa de resurse are câteva cauze clare și cel mai important lucru pe care trebuie să-l vedeți aici este întârzierea în descentralizarea patrimonială. Și atâta timp cât acest proces este foarte întârziat, o parte din resursele necesare pentru autoritățile publice locale sunt indispensabile și toată această activitate va fi în permanență discutată ca fiind o piedică în procesul de descentralizare.

Un alt punct important, pe care trebuie să-l menționăm este faptul că avem această dispersare și această teritorialitate foarte mărunțită, ceea ce duce la greutate în administrarea resurselor locale, pe de o parte, la capacitatea redusă de management pentru tot ceea ce înseamnă procesele și resursele locale și, în același timp, creează o nevoie clară de

a parteneria și a face activități în comun cu alte localități pentru a dobândi resurse suplimentare. Este evidentă remarca pe care am făcut-o că 30 la sută din localitățile RM nu îndeplinesc azi criteriul dat de legi privind stabilirea de unitate administrativ-teritorială. Nu am făcut altceva decât să aduc o comparație cu ceea ce întâmplă în alte țări din UE și cel mai apropiat exemplu pe care îl dau este țara din care vin, din România, unde discutăm 500 de cetățeni care susțin un ales legal versus RM, unde 250 de cetățeni susțin un ales local, ceea ce duce și la costurile pe care le avem azi pentru administrație.

Bineînțeles, este o chestiune ce ține de politicile interne ale RM, decizia de organizare administrativ-teritorială este la latitudinea executivului și Parlamentului RM, dar trebuie văzut faptul că, capacitatea de a utiliza resurse, de a implementa proiecte, de a gestiona fonduri, chiar venite direct către autorități, ține de structuri și capacități locale ce au competențe în management financiar, management de proiecte și în tot ceea ce înseamnă servicii publice. Astăzi, dacă ne uităm bine în localități, și am avut ocazia să trec cel puțin prin o parte din localitățile din RM, la nivel de sate există această lipsă de capacitate.

Un alt aspect important este acela de a consolida poziția de lider în implementarea descentralizării, și este utilă, în acest sens, o organizație sau o structură care să coordoneze descentralizarea și să ducă procesul de descentralizare pe fiecare etapă pe care o avem în Planul de acțiuni. Dacă este să luăm în calcul capacitatea Cancelariei, considerăm că aceasta astăzi este limitată și că ar fi util un organism care are structură de ministere, care poate să-și asume asemenea resurse, să-și asume responsabilități, să poată corela planurile de reformă pe diverse domenii, inclusiv de descentralizare, să fie luate în calcul. Un model sau altul nu are niciun fel de relevanță astăzi, este important de luat în calcul.

Aș vrea să mai precizez un fapt, acela că procesul de descentralizare, fiind început, trebuie continuat, avem o lege care este în vigoare.

Trebuie să evidențiem poziția acestei Strategii de descentralizare, tot ansamblul strategiilor la nivel național și am făcut o recomandare – aceea de a considera Strategia de descentralizare ca și componentă, obiectiv strategic major, transversal în Strategia cadru de reformă a administrației publice. Pentru că există această coerență între Strategia de reformă a administrației publice și descentralizare, este bine ca cele două să fie integrate și să nu avem două strategii naționale paralele, pentru că va fi mult mai greu să se realizeze implementarea.

O primă analiză grosieră arată că pe componenta de patrimoniu și pe componenta de urbanism și dezvoltare locală avem nevoie de resurse de peste 140 de milioane de euro doar ca să aducem sistemele de monitorizare, sistemele de evidență, să realizăm inventarierea și toate aceste activități la zi, tot ce înseamnă cadastru, tot ce înseamnă evaluarea patrimonială, tot ceea ce înseamnă înregistrarea patrimoniului. Or, dacă ne raportăm la nivelul actual de finanțare pentru Strategia de descentralizare, care s-a realizat cu resurse de la donatori, resurse de la buget și activitatea continuă a angajaților din ministere, este evident pe viitor o astfel de Strategie de descentralizare sau obiectiv general din cadrul unei strategii de reformă poate să fie finanțată de către parteneri internaționali în cadrul unui proiect major dedicat descentralizării, dar care să aibă și un responsabil foarte clar. Din acest motiv, întăresc această recomandare să existe un organism responsabil la nivel de ministere care să preia această acțiune.

Există doi campioni în momentul de față în descentralizare. Primul este Ministerul Finanțelor, pentru că există elemente foarte clare legate de descentralizare, ceea ce înseamnă că banul urmează cetățeanul. Și al doilea campion – Ministerul Educației, care a reușit azi să aibă în cadrul Codului pentru educație sistemul de descentralizare integrat și, de asemenea, să coordoneze partea de finanțare a educației pe același principiu – banul urmează elevul, adică resursele în teritoriu, acolo unde e necesar.

LECȚII ÎNVĂȚATE

Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare a fost realizat în perioada 2012–2015, prin eforturile comune ale autorităților publice centrale și celor locale, mediului academic, Congresului Autorităților Locale din Moldova și societății civile, cu expertiză și sprijin financiar din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (SIDA), Entități Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), Consiliului Europei, Uniunii Europene și USAID.

În viziunea Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată, principalele lecții învățate la această etapă a reformei de descentralizare sunt:

Descentralizarea este o reformă complexă și complicată, ce necesită o voință politică fermă și angajamentul Guvernului. De obicei, asemenea reforme implică riscuri politice. Perioada de cinci ani este una prea mică pentru implementare, pentru că nu prevede timp suficient pentru depășirea unor riscuri politice legate de alegeri, schimbarea de guvern sau schimbarea miniștrilor.

Noul sistem de finanțe publice locale a influențat pozitiv reforma de descentralizare. În ciuda faptului că pilotarea s-a desfășurat într-un număr mic de APL-uri (mai puțin de 8% din numărul total de APL-uri), după numărul de locuitori acoperirea a fost semnificativă, de peste 30%. Pilotarea a asigurat ireversibilitatea reformelor de descentralizare, a facilitat stabilirea de noi proceduri și a pregătit terenul pentru realizarea descentralizării financiare în întreaga țară.

Pentru realizarea strategiilor de descentralizare sectoriale resursele umane și financiare sunt insuficiente. Deși ministerele principale au elaborat strategii de descentralizare sectoriale, acestea

încă nu au fost aprobate, deoarece nu există suficiente resurse umane și financiare pentru susținerea implementării acțiunilor planificate. Strategiile sectoriale de descentralizare trebuie să fie integrate în strategiile de dezvoltare sectorială (de exemplu, Strategia Educației și Codul Educației includ acțiuni de descentralizare), iar acestea, la rândul lor, ar trebui să includă aspecte legate de drepturile omului și egalitatea de gen.

Structura administrativ-teritorială rămâne un aspect esențial al reformei. Fragmentarea excesivă conduce la utilizarea ineficientă a resurselor umane și financiare, împiedică dezvoltarea și accesul la serviciile publice locale. De asemenea, fragmentarea teritorială face mai dificilă și costisitoare implementarea unei descentralizări funcționale (ex. descentralizarea financiară, delimitarea proprietății sau clarificarea competențelor sectoriale). Deși este absolut indispensabilă, reorganizarea administrativ-teritorială este un subiect politic dificil. Guvernul trebuie să găsească o soluție rațională, care va fi, de asemenea, acceptabilă politic. Precum arată experiența internațională, amalgamarea teritorială voluntară ar fi benefică pentru prima etapă a reformei, dar ea trebuie să înceapă cât mai curând. O nouă structură teritorial-administrativă ar trebui creată până în 2019.

Consolidarea capacităților și schimbarea culturii instituționale au nevoie de campioni ai schimbării, motivați, implicați și siguri că schimbarea va aduce beneficii instituției și comunității. Identificarea campionilor pe baza unor indicatori matematici, fără a analiza intenția de schimbare, nu este suficientă. Selecția competitivă a APL-urilor, pentru participarea lor la un proiect similar PCDLI, poate crește valoarea rezultatelor obținute în programele de dezvoltare locală.

Inovarea serviciilor și promovarea unor politici noi sau soluții legislative – pentru îmbunătățirea acestora – constituie un demers reușit. PCDLI a dezvoltat modelul de cooperare intercomunitară și, bazându-se pe experiențele pozitive și lecțiile învățate, a susținut modificarea corespunzătoare a legislației. Prezentarea unor practici și modele noi constituie pentru guvern un suport în evaluarea modului în care noile soluții care pot impulsiona dezvoltarea și facilitează adoptarea unor decizii și modificări legislative/ de politici prin care se preiau practicile respective.

Un impact mai mare poate fi obținut atunci când intervențiile „hard” sunt însoțite de activități „soft”. Această abordare este eficientă atunci când este vizată dezvoltarea instituției administrației publice locale, dar și atunci când se lucrează în vederea îmbunătățirii serviciilor furnizate la nivel local. Granturile mici, instruirile și formarea specializată pentru APL-uri s-au dovedit a fi o combinație eficientă în crearea percepției privind importanța unei gestiuni eficiente a instituțiilor, care este un factor-cheie pentru o mai bună prestare a serviciilor publice. Din aceeași perspectivă, îmbunătățirea serviciilor publice nu ar trebui să se limiteze la consolidarea tehnică, dar ar trebui să corespundă nevoilor locale reale, să implice toate părțile interesate din comunitate și să aibă la bază un proces de învățare și modernizare continuă.

Consolidarea capacității autorităților publice locale este deosebit de necesară atunci când se preconizează reforme naționale vaste și complexe. Intervențiile ce vizează dezvoltarea profesională și formarea în domeniul noilor instrumente analitice și practice au fost binevenite pentru APL-urile pilot, pentru a asigura o tranziție armonioasă și acceptarea noului sistem de finanțe publice locale.

Investițiile pentru consolidarea bunei guvernări și pentru mobilizarea comunității (prin consolidarea societății civile și a spiritului antreprenorial) aduc rezultate pozitive pentru cetățeni.

Experiența PCDLI arată că există posibilitatea de a influența pozitiv calitatea vieții, prin programe care au o abordare mai largă în consolidarea capacității autorităților responsabile și abilitarea titularilor de drepturi.

Stimularea comunicării, cooperării și parteneriatului între APL și comunități trebuie să continue în vederea dezvoltării integrate. Deciziile primarilor și APL-urilor ar trebui să corespundă nevoilor membrilor comunităților și problemelor locale. Pentru a afla viziunea tuturor grupurilor și modalitatea de satisfacere a așteptărilor lor, APL-urile ar trebui să investească mai mult în comunicarea cu reprezentanții grupurilor din comunitate. Invitând părțile interesate să se implice și să participe la activitățile comunității, prin aflarea viziunii lor, va fi asigurat dreptul de proprietate asupra activităților, care ar putea fi extins pentru toți membrii comunității.

Sinergia dintre comunități ar trebui să fie stimulată prin vizite de studiu și schimb de bune practici. Oamenii și APL învață mai bine dacă au un exemplu clar a ceea ce s-a făcut și cum a fost făcut. În cadrul vizitelor de studiu, naționale și internaționale, participanții află ce ar putea să funcționeze în propriile lor comunități, învață de la parteneri, pot decide să aplice un anumit model sau pot evita anumite greșeli, iar aceste activități s-au dovedit a fi eficiente. În plus, acestea contribuie la crearea unei rețele funcționale.

Asistență internațională pentru dezvoltarea locală a generat, în 20 de ani, multiple modele pozitive de organizare și prestare a serviciilor de către autoritățile publice locale. Respectiv, complementar vizitelor de studiu în străinătate, există oportunități enorme de consolidare a capacităților locale, prin organizarea vizitelor de studiu în țară și facilitarea transferului de experiență între primării.

Inovația și gândirea originală ar trebui să fie încurajate. Fiecare APL este un organism viu, cu un profil, procese și specific proprii. Ceea ce funcționează într-o comunitate nu

funcționează în mod obligatoriu și în alta, prin urmare, iar în cazul preluării unei soluții, a unui sistem sau produs, comunitățile trebuie să ia în considerare specificul propriu și să aplice soluții adaptate.

Eforturi constante ar trebui să fie îndreptate spre consolidarea capacității instituționale pentru descentralizare. Eficiența sprijinului acordat depinde în mod fundamental de capacitatea instituțională și individuală a omologului național. Administrația centrală trebuie să își consolideze funcțiile de elaborare, reglementare, monitorizare și evaluare a politicilor. Administrațiile locale trebuie să conștientizeze care sunt schimbările și cum trebuie să opereze în noul cadru. Acestea au nevoie de cunoștințe și competențe noi (planificare strategică, bugetare, managementul resurselor umane etc.).

Drepturile omului și integrarea perspectivei de gen (responsabilitatea, egalitatea de gen, transparența, participarea și non-discriminarea) sunt principii esențiale ale reformei. Acestea se asigură de faptul că guvernele centrale și locale sunt responsabile, în primul rând, față de cetățeni și comunități (circumscripții) și că toți cetățenii beneficiază în mod egal de pe urma reformei și îmbunătățirile rezultate în furnizarea de servi-

cii. Trebuie asigurat un efort susținut astfel încât oficialii guvernamentali să înțeleagă principiile fundamentale și modul în care trebuie să le includă în cadrul politicilor, în timp ce cetățenii, în special cei mai vulnerabili, să dispună și să utilizeze instrumentele necesare pentru a-și face vocea auzită și drepturile respectate.

Mobilizarea comunității în scopul abilitării a demonstrat o metodă eficientă de a ajuta persoane fizice sau grupuri, în special acei oameni care sunt frecvent marginalizați, excluși social și discriminați, în a face și a exprima propriile lor alegeri și necesități și de a determina autoritățile locale să le abordeze.

O abordare adaptată la mobilizarea comunității în scopul abilitării este necesară și în Transnistria. Luând în considerare lipsa de capacități la nivel local și administrarea publică extrem de centralizată și politizată, este necesară stabilirea unei cooperări strânse cu alte inițiative de dezvoltare în regiunea transnistreană. Utilizarea procedurilor simplificate de mobilizare a comunității în identificarea priorităților de dezvoltare comunitară, planificarea strategică, procesele de monitorizare și evaluare ar trebui să continue să fie principalele instrumente aplicate în Transnistria.

REZOLUȚIA CONFERINȚEI INTERNAȚIONALE

Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova

*Palatul Republicii, mun. Chișinău,
17-18 decembrie 2015*

Noi, participanții la Conferința Internațională „Descentralizarea – calea spre modernizarea Republicii Moldova”,

Pornind de la faptul că administrația publică locală reprezintă un element esențial pentru funcționarea statului de drept și cadrul în care cetățenii pot participa nemijlocit la rezolvarea treburilor publice;

Recunoscând că problemele administrației publice locale sunt comune pentru toate autoritățile locale, indiferent de opțiunile și viziunile politice;

Dorind să contribuim într-un mod mai eficient și adecvat la soluționarea problemelor comune ale autorităților locale prin descentralizarea continuă a responsabilităților și dezvoltarea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale;

Fiind convingși că, fără o descentralizare și consolidare a autonomiei locale, Republica Moldova nu va putea să-și atingă obiectivele asumate de modernizare și europenizare;

Reafirmând atașamentul nostru față de principiile guvernării locale și față de necesitatea reformării acesteia în conformitate cu: Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale, Acordul de asociere la UE și Planul de acțiuni aferent, Raportul „Democrația locală și regională în Republica Moldova” și Recomandările Congresului Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului European din 22.03.2012, Rezoluția Adunării Parlamentare din 2.10.2013, Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind administrația publică locală, Strategia Națională de descentralizare și planul de acțiuni, precum și în conformitate cu rezultatele Conferinței în cauză;

Declarăm următoarele:

1. Descentralizarea și consolidarea autonomiei locale reprezintă unicele instrumente reale și efective de modernizare a Republicii Moldova. Prin aceste instrumente, pot fi create condiții pentru dezvoltarea locală și creșterea calității vieții cetățenilor din comunitățile locale.
2. Orice reformă poate avea succes doar dacă se vor realiza progrese pe calea descentralizării. În pofida eforturilor depuse în ultimi ani, descentralizarea și consolidarea democrației locale nu au avansat destul, fapt pentru care Republica Moldova continuă să facă obiectul monitorizării din partea Consiliului European și a partenerilor săi de dezvoltare.
3. Descentralizarea financiară reprezintă un element-cheie pentru asigurarea succesului întregului proces de reformă. Progresele realizate trebuie continuate, altfel există riscul discreditării întregii reforme.
4. Implementarea reformelor în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale trebuie accelerată. Toate direcțiile, obiectivele și acțiunile care urmează a fi întreprinse sunt prevăzute expres în Strategia Națională de descentralizare și în Planul de acțiuni, în Acordul de asociere la UE și în Planul de acțiuni aferent. O descentralizare reală și efectivă este în interesul tuturor. Guvernul își va realiza mai ușor și mai eficient programul său. Autoritățile locale vor avea mai multe capacități și posibilități de a administra comunitățile locale. Cetățenii vor beneficia de servicii mai multe și mai calitative.

În temeiul celor menționate mai sus și în scopul impulsivării procesului de descentralizare din Republica Moldova,

Propunem următoarele:

1. Reforma administrației publice, descentralizarea, consolidarea autonomiei locale și dezvoltarea regională să fie declarate printre primele priorități ale Parlamentului și Guvernului.
2. Crearea unui cadru instituțional adecvat la nivel de Guvern și Parlament, în vederea asigurării implementării corespunzătoare a reformelor din domeniul descentralizării. La nivel de Guvern, trebuie să fie un viceprim-ministru responsabil de reforma administrației publice și descentralizării și un nou minister care să gestioneze domeniul administrației publice și dezvoltării regionale. De asemenea, sunt necesare revitalizarea Comisiei Paritare și regândirea structurilor sale de lucru. La nivel de Parlament, se impune reactivarea Comisiei speciale pentru descentralizarea și consolidarea autonomiei locale.
3. Includerea pe agenda Parlamentului și adoptarea în regim de urgență a tuturor proiectelor de legi restante care vizează consolidarea reală a autonomiei locale din Republica Moldova.
4. Continuarea implementării etapei a doua a descentralizării fiscale prin consolidarea bazei fiscale locale. Să fie revizuit sistemul actual de repartizare a fondurilor publice destinate finanțării proiectelor investiționale, prin stabilirea unor reguli clare, prin creșterea transparenței și implicarea în organele de supraveghere a tuturor fondurilor respective ale reprezentanților APL și societății civile, pe criterii de paritate.
5. Inițierea discuțiilor largi în societate, cu participarea tuturor actorilor interesați, despre necesitatea eficientizării structurii administrativ-teritoriale. Guvernul trebuie să găsească și să decidă asupra unei soluții raționale și acceptabile politic, astfel ca o nouă structură teritorial-administrativă să fie identificată și, după caz, creată până în 2018.
6. Sprijinirea diverselor forme de cooperare între autoritățile publice locale, prin dezvoltarea cadrului legal corespunzător și stimularea financiară a comunităților locale care cooperează în scopul organizării și prestării în comun a serviciilor publice și administrative de interes local, intercomunitar și regional.
7. Asigurarea implicării reale și efective a autorităților publice locale în procesul decizional național, prin elaborarea, instituționalizarea și implementarea unui mecanism efectiv de dialog permanent între Guvern, Parlament, autoritățile publice centrale, pe de o parte, și CALM, în calitate de reprezentant al APL, pe de altă parte.

ABREVIERI

AAC	Aprovizionare cu apă potabilă și canalizare
ADI	Asociație de dezvoltare intercomunală
AGA	Adunarea generală a asociațiilor
ANRE	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
APC	Administrația publică centrală
APL	Administrația publică locală
CALM	Congresul Autorităților Locale din Moldova
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CE	Comisia Europeană
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CI	Consiliu intercomunal
CIC	Cooperare intercomunală
COA	Companii operatoare de apă
CoE	Consiliul Europei
COMUS	Strategii urbane ghidate de comunitate în orașe istorice
CRO	Companii regionale de operare
DFID	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională
ESP	Fondul Parteneriatului pentru Eficiență Energetică și Mediu Înconjurător din Europa de Est
FEB	Fonduri pentru echilibrarea bugetelor locale
FEN	Fondul Ecologic Național
FISM	Fondul de Investiții Sociale din Moldova
FMI	Fondul Monetar Internațional
FNDR	Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
FSF	Fond de susținere financiară
GeT	Proiectul e-Transformare a Guvernării
GIZ	Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
LAU	Componente de bază ale regiunilor NUTS
LSPAAC	Legea cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și canalizare
MCloud	Platforma Guvernamentală Tehnologică Comună
MConnect	Platforma Guvernamentală de Interoperabilitate
MDRC	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
MDS	Managementul deșeurilor solide

MPass	Serviciul guvernamental de autentificare și control al accesului
MPay	Serviciul guvernamental de plăți electronice
MSign	Serviciul guvernamental de semnătură digitală
NALAS	Rețeaua de Asociații de Autorități Locale din Sud-Estul Europei
NUTS	Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONG	Organizație non-guvernamentală
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OSC-AL	Programul tematic Organizații ale societății civile și autoritățile locale
PCDLI	Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată
PDS	Planuri (programe) de dezvoltare strategică
PEVADR	Programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală
PGRAP	Platforma guvernamentală de registre și acte permissive
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PPDR	Programul Pilot de Dezvoltare Regională
PPP	Parteneriat public-privat
PUG	Plan Urbanistic General
RAP	Reforma administrației publice
RFM	Reforma fiscală de mediu
RTA	Reformă teritorial-administrativă
ScRAP	Strategia Cadru de Reformă a Administrației Publice
SND	Strategia Națională de Decentralizare
SUDEP	Programul pentru proiecte durabile demonstrative urbane
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană
UN Women	Entitatea ONU pentru egalitate de gen și emanciparea femeilor
UNIDO	Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare Industrială
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională



