



Promo - LEX



RAPORT DE MONITORIZARE

a performanței autorităților centrale în domeniul descentralizării, autonomiei locale și a democrației locale (trimestrul 3, 2016)

1. Evoluții socio-economice importante pe parcursul perioadei de monitorizare

Perioada de monitorizare a fost caracterizată printr-un progres destul de agitat, volatil și schimbător cu privire la punerea în aplicare nu atât a reformei de descentralizare, ci mai degrabă a diferitor elemente și piese legate de reforma administrației locale.

La nivel instituțional s-au manifestat următoarele evoluții:

1. A fost semnată foaia de parcurs pentru reforma de descentralizare între Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova – ce oferă ghidarea de bază pentru implementarea reformei de descentralizare și în special pentru descentralizarea fiscală. Toate măsurile menționate în această foaie de parcurs trebuie îndeplinite până la sfârșitul anului 2016;
2. Concomitent Parlamentul a aprobat prelungirea implementării Strategiei Naționale de Descentralizare până în 2018;
3. Delegația Moldovei la Congresul Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului European s-a format prin consens între autoritățile locale și centrale;
4. A fost format Consiliul Național pentru reforma administrației publice și reforma administrativ-teritorială.

În consecință, câteva reforme și strategii importante sunt vizate de către Guvern în domeniile care se corelează cu reforma administrației locale și în special:

1. Strategia de reformă a administrației publice, care include atât administrația publică centrală cât și cea locală. În prezent, planul de acțiune pentru reforma administrației publice este în curs de elaborare și va fi disponibil în curând pentru consultări și discuții publice;
2. A fost conturată, deși foarte vag, ideea generală a reformei administrativ-teritoriale, care face parte din reforma administrației publice.

Toate aceste evenimente și documente creează, într-o măsură, o bază conceptuală pentru reforma administrației publice multidimensională, inclusiv în guvernarea locală, care a fost alimentată de discuții și comunicare activă între autoritățile locale și centrale, reprezentanți ai ONG-urilor cu instituțiile guvernamentale, Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor. În special Cancelaria de Stat a manifestat deschidere și apreciere continuă a problemelor cu care se confruntă administrația locală.

De fapt, printre evenimentele menționate mai sus, în domeniul administrației publice locale deosebit de importante au fost Strategia de reformă a administrației publice și Foaia de parcurs ce cuprinde calendarul și enumerarea măsurilor concrete identificate cu privire la reforma finanțelor locale. Strategia reformei administrației publice este o combinație de măsuri de politici în trei domenii destul de diferite, atât ceea ce se referă la problemele vizate, cât și



Promo - LEX



cea ce privește prioritățile naționale. Existând, de asemenea, și elemente de corelare între cele trei. Cu toate acestea, la nivelul actual al problemelor, intensitatea acestora și starea actuală a lucrurilor în sistemul administrației publice în ansamblu, probabil, o astfel de unificare nu este pe deplin justificată. Luând în considerare situația din țară și capacitatea generală de implementare a reformelor, precum și experiența ultimilor 6-7 ani, atunci când numai o reformă în toate sectoarele societății moldovenești a fost pusă în aplicare - reforma finanțelor publice locale. În astfel de condiții este cel mai rațional să se acorde prioritate reformelor conform necesității și importanței acestora pentru dezvoltarea națională în ansamblu. În acest sens în cadrul Strategiei de reformă a administrației publice a fost încorporată abordarea generală a descentralizării puterii - atât în ceea ce privește descentralizarea la nivelul administrației publice centrale cât și descentralizarea de la nivel central la nivel local. Toate domeniile, documentele și strategiile menționate mai sus le vom analiza în articolele relevante ce urmează.

2. Finanțele locale

Finanțele locale este sectorul cu cea mai mare importanță în ceea ce privește intensitatea problemelor și, în același timp cu cele mai controversate progrese pe parcursul perioadei de monitorizare. De-a lungul întregii perioade de monitorizare, Ministerului Finanțelor a fost manifestat o reticență de a implementa aprofundat angajamentele naționale și internaționale asumate de Republica Moldova în domeniul finanțelor locale și al descentralizării financiare. Totul a început în perioada precedentă de monitorizare, când din proiectul politicii bugetar-fiscale pentru 2016 au fost excluse toate manifestările de consolidare a veniturilor locale. În special Parlamentul a exclus din politica bugetar-fiscală pentru 2016 toate dispozițiile privind majorarea impozitului funciar și introducerea taxei de drum lăsând autoritățile locale în condiții financiare și operaționale dezastruoase. Acest fapt a completat celelalte măsuri arbitrare acumulate cu timpul, cum ar fi:

- facilități fiscale, reduceri oferite persoanelor fizice cu privire la impozitele locale, în cazul în care beneficiarii sunt, APL;
- Fondului de compensare introdus în cadrul reformei finanțelor locale expiră în 2016;
- Anularea în 2015 a finanțării de către autoritățile centrale a centrelor sociale plasate în localități;
- Anularea în 2012 a partajării cu APL a impozitului pe profit;
- Introducerea cotei de 2% pentru direcționarea acestei părți din impozitul pe venitul persoanelor fizice pentru finanțarea ONG-urilor;
- Deficit de numerar pentru APL din cauza colectării fiscale inegale pe parcursul lunilor anului (mai ales dureroase pentru APL din mediul rural);
- Diminuarea constantă a cursului de schimb valutar și inflația ridicată;
- Înghețarea proiectelor de investiții publice implementate pentru și de către APL, în urma crizei financiare.

Pe parcursul perioadei de monitorizare a survenit încă o problemă gravă legată de imixtiunea în autonomia locală și în drepturile autorităților locale. În august 2016 Ministerul Finanțelor a blocat transferurile cu destinație generală către APL motivând acest lucru cu situația financiară complicată. Acest lucru a fost, de fapt, aceeași abordare folosită un pic mai devreme pentru congelarea sau anularea proiectelor de investiții publice pentru APL. Însăși întrebarea și, în plus, o astfel de abordare este destul de îndoielnică chiar și în afara considerentelor autonomiei locale. Principala cauză a crizei financiare, a cursului de schimb în scădere, a relațiilor rupte cu partenerii internaționali ai Moldovei, înghețarea finanțării internaționale a fost exact incompetența, ineficiența, lipsa de transparență, a fraudei și a corupției (inclusiv



furtul miliardului) la nivelul administrației publice centrale. Întrebarea cea mai simplă, în aceste condiții ar fi de ce autoritățile locale care beneficiază de cea mai mare încredere din partea populației trebuie să plătească prețul de incompetență, corupție și hoție al administrației publice centrale?

Poziția Ministerului Finanțelor cu privire la problema reformei finanțelor locale și a descentralizării fiscale este o mare dezamăgire pentru APL din Moldova și la fel reprezintă o încălcare directă a angajamentelor asumate de Guvern atât la nivel național, cât și la nivel internațional. Este destul de ciudat, în general, modul în care două instituții în cadrul unui guvern - Guvernul Moldovei, Cancelaria de Stat pe de o parte și Ministerul Finanțelor de cealaltă parte au poziții diametral opuse. În timp, când Guvernul Republicii Moldova semnează diferite acorduri internaționale (Foaia de parcurs pentru descentralizare, Planul național de implementare a Acordului de Asociere cu UE) și angajamentele naționale (extinderea în 2016 a Strategiei Naționale de Descentralizare până în 2018, Strategia de reformă a administrației publice, etc.) legate de descentralizare, Ministerul Finanțelor merge direct în direcția opusă comparativ cu linia guvernului național. Astfel de abordări utilizate de către Ministerul Finanțelor sunt demne de milă, exprimă neglijență și rea voință. De exemplu, la început ministerul a venit cu argumente vagi și dezastruoase pentru guvernarea locală din Moldova precum că Guvernul central are în vedere o reformă administrativ-teritorială și că din această cauză, înainte de această reformă, nu se poate pune în aplicare orice măsuri care să ducă la autonomie fiscală locală. Ministerul Finanțelor nici măcar nu atrage atenția că o astfel de reformă nu poate fi efectuată înainte de 2019, până la expirarea mandatului alesului local. Apoi a venit cu un alt argument artificial precum că taxele locale constituie un impediment pentru dezvoltarea afacerilor și trebuie plafonate. Câțiva ani în urmă Curtea Constituțională deja a decis că plafonarea taxelor locale este neconstituțională și de fapt înseamnă centralizarea fiscală. Fără a pondera argumentele și fără a avea o imagine generală care sunt problemele reale și care sunt principalele impedimente în dezvoltarea afacerilor, imediat s-a sugerat această soluție de plafonare a taxelor care este superficială și influențează negativ autoritățile locale care și așa sunt puternic subfinanțate. Bineînțeles că această declarație nu numai a produs o indignare severă din partea APL, dar în egală măsură și-a consolidat în continuare un grad semnificativ de neîncredere și de separare între administrațiile locale și centrale, care este destul de periculos în această perioadă problematică pentru dezvoltarea națională. Problemele sunt legate atât de realitățile din Moldova dar și de problemele grave, inclusiv confuzie financiară și generală la nivelul partenerului nostru principal - Uniunea Europeană - după Brexit. În aceste condiții de lipsă a resurselor financiare în rîndul APL și de lipsa încrederii între nivelele administrației publice, cine va implementa toate reformele avute în vedere de Guvernul Moldovean?

Pe parcursul mai multor discuții dintre reprezentanții autorităților locale și al Ministerului Finanțelor s-o ajuns la o înțelegere pentru a lucra asupra tuturor acestor aspecte prin crearea unui grup de lucru funcțional. Cu toate acestea, în realitate, în spiritul celor mai proaste tradiții, la una dintre sesiunile organizate de Ministerul Finanțelor pentru a discuta soluții potențiale în format bilateral, autoritățile locale și reprezentanții CALM s-au confruntat cu poziția agresivă a lobby-urilor de afaceri, care nu au găsit alte probleme în țară și în administrația publică, în afară de taxele locale.

O inițiativă interesantă și până în prezent promițătoare a fost lansată de către Ministerul Transporturilor. În continuarea discuțiilor anterioare, Ministerul a venit cu o idee de îmbunătățire a performanței fondului rutier și în special prin introducerea taxei pe automobil sau taxa rutieră beneficiarii direcți fiind APL. La moment este sugerat de



Promo - LEX



către Ministerul Transporturilor că taxa rutieră se va partaja cu APL din primul nivel și va merge direct la bugetul local. Numeric va constitui din jumătate din totalul încasărilor anuale ale Fondului Rutier. Cifrele sunt destul de volatile și se schimbă în fiecare an, dar care vor constitui aproximativ 300 milioane lei pe an pentru toate APL de la primul nivel. În prezent, inițiativa este în curs de consultări publice și după aceea presupune a fi prezentată Guvernului și Parlamentului. CALM pledează pentru o altă abordare a partajării impozitului rutier - abordare luând în considerare responsabilitățile reale pentru drumuri, din care în km partea leului este la nivel local. Conform unor estimări din țară aproximativ 3000 km sunt drumuri naționale, aproximativ 6000 km sunt drumuri regionale și aproximativ 35000 km sunt drumuri locale, în timp ce fondurile provin absolut disproporționat - nimic la autorități locale de primul nivel, 20-25% pentru al doilea nivel APL și tot restul la nivelul central pentru drumurile naționale. La fel de disproporțional au fost distribuite toate cheltuielile anterioare, resursele publice naționale și internaționale de la obținerea independenței până în prezent, la fel vor fi cheltuite disproporționat fondurile potențialilor donatori, care în cea mai mare parte sunt destinate nivelului central și la drumurile naționale. În același timp APL de primul nivel, timp de 25 de ani, nu primesc direct fonduri pentru infrastructura drumurilor. Drumurile fiind în condițiile dezastruoase și care duc la tot felul de cataclisme economice, sociale și personale în comunitățile din Moldova.

Congresul Autorităților Locale din Moldova care reprezintă aproximativ 800 din 898 APL din Moldova, în spiritul Cartei europene a autonomiei locale, în spiritul angajamentelor naționale și internaționale din Moldova, în spiritul celei mai înalte reprezentări naționale, în numele celui mai de încredere nivel de guvernare din partea populației, susține trei poziții simple, dar fundamental importante ce se referă la descentralizarea fiscală:

1. Taxele locale sunt totalmente la discreția deplină a guvernelor locale în ceea ce privește ratele de impozitare;
2. Toate plafoanele fiscale existente în prezent (în primul rând pe imobile și impozitele pe teren) trebuie eliminate complet;
3. Stimulentele și facilitățile fiscale oferite de nivelul central trebuie strict interzise sau compensate în întregime din alte surse;
4. Deblocarea transferurilor cu destinație generală;
5. Finanțarea centrelor sociale, finanțate anterior de la bugetul de stat și arbitrar oprit de guvernul central în 2015, trebuie restabilită până când aceste centre sunt încă în viață;
6. Fondul de compensare pentru reforma finanțelor locale, introdus timp de doi ani consecutivi în 2015, trebuie continuat, deoarece cea de a doua etapă a reformei finanțelor locale – consolidarea bazei fiscale, nu a fost realizată așa cum a fost prevăzută și vina cade în întregime pe administrația publică centrală
7. Evaluările imobiliare, ca principala sursă a veniturilor fiscale locale, trebuie lansată imediat conform deciziilor legislative și normative aprobate recent.

Mai presus de toate postulatele principale legate de finanțele locale și naționale pe care trebuie să se bazeze toate relațiile, discuțiile și negocierile, este faptul că *nu monopolul guvernului central asupra puterii, dar eficiența reală și încrederea în nivelele administrației publice determină distribuția resurselor / bugetului consolidat între administrațiile locale și centrale.*

O altă problemă importantă legată de politici în perioada de monitorizare în ceea ce privește autonomia locală, inclusiv autonomia financiară a fost partea de cheltuieli a bugetelor locale și este mai degrabă legată de autonomia operațională a comunităților și orașelor și în special în ceea ce privește remunerarea muncii în administrația locală,



Promo - LEX



atât pentru angajați cât și pentru reprezentanții aleși. Au fost purtate numeroase discuții pe această temă între administrația centrală și locală prin intermediul CALM, din păcate, nu s-a ajuns la un acord reciproc și periodic se ajunge la controverse și dezbateri de intensitate mare, inclusiv, în perioada de monitorizare. Din pacate pana acum reprezentanții administrației publice centrale contrar principiilor autonomiei locale și Cartei europene a autonomiei locale continuă să promoveze discreția minimă a APL în acest domeniu. În același timp, problema capătă o importanță majoră și este abordată aproape săptămânal, deoarece APL pierde zilnic personalul calificat, angajații și personalul auxiliar. După tendințele actuale și destul de rapide s-ar putea ajunge la situația în care primăriile / APL nu vor avea decât primarul, în cel mai bun caz.

3. Reforma administrației publice și reforma administrativ - teritorială

Pe parcursul perioadei de monitorizare au fost lansate și avansate discuții cu privire la reforma administrativ-teritorială. A avut loc o conferință națională cu privire la reforma administrativ-teritorială organizată de Academia de Administrare Publică, cu participarea comunității academice, Congresul Autorităților Locale din Moldova, reprezentanți ai autorităților locale și centrale, parteneri internaționali ai Moldovei, experți în domeniu, etc. Problema devine din ce în ce mai importantă și, în același timp, tot mai controversată, deoarece este promovată de anumite instituții, inclusiv de unii parteneri internaționali ai Moldovei și destul de des bazată pe presupuneri false sau controversate.

Reforma administrativ-teritorială este una foarte complexă, care, chiar dacă este absolut valabilă în teorie, trebuie tratată cu înțelepciune în practică. Principala provocare a acestei reforme este că aceasta este puternic corelată cu democrația națională în țară, cu aspectele democratice ale funcționării nu numai local, ci și a administrației publice centrale. Din cauza complexității acestei reforme și a efectelor sale controversate la scară largă, deseori politicienii de pretutindeni sunt destul de prudenți cu privire la această reformă. În același timp, destul de comune sunt încercările de a ascunde sub complexitatea reformei administrativ-teritoriale lipsa de voință politică pentru orice alte reforme. Acest lucru este deosebit de relevant pentru Republica Moldova și reprezintă în același timp o sursă de mare îngrijorare pentru CALM. Contemplând această reformă trebuie să atragem atenția asupra principiilor și provocărilor de bază pentru această reformă în special din punctul de vedere al societăților emergente și în curs de dezvoltare.

1. Reforma administrativ-teritorială nu este posibilă în Moldova înainte de alegerile locale următoare (din cauza mai multor rezoluții anterioare ale Curții Constituționale) - înainte de 2019. Ori după 2018 (anul alegerilor parlamentare) - an critic pentru rezultatele reformelor combinate și pentru sistemul administrației publice din Moldova per ansamblu, atunci când toate reformele și rezultatele vor fi evaluate de către alegători. Să nu se facă nimic până atunci cu privire la administrația locală, care se află deja în pragul falimentului, datorită neimplementării următoarelor etape ale reformei finanțelor locale conform Strategiei Naționale de Descentralizare, grație facilităților fiscale generoase oferite de guvernul central și suportate de autoritățile locale și datorită inflației asociată cu slăbirea cursului de schimb al leului moldovenesc nu este, probabil, cea mai bună soluție.
2. Abordarea pe termen scurt adesea domină multe dezbateri cu privire la reforma administrativ-teritorială. O abordare bazată pe calcule matematice, ceea ce este frumos în teorie, simplu pentru cei din mediul de afaceri,



Promo - LEX



dar așa cum este întotdeauna cazul cu abordările matematice în aplicate în societate - sunt foarte departe de realități, rațiune și durabilitate.

3. Există în mod normal, două considerente în administrația publică, peste tot în lume - democrație și eficiență. Mai mult decât atât, dacă cineva crede în democrație - atunci rațional eficiența în administrația publică poate fi asigurată numai prin democrație cu drepturi depline.
4. Democrația peste tot în lume, dar mai cu seamă în Republica Moldova este în primul rând asigurată de autoritățile locale, care sunt mai aproape de populație și având peste tot încredere mult mai mare, din numele populației. De ce mai cu seamă în Moldova? În primul rând, avem un sistem al administrației publice centrale netransparent, abia funcțional și mai puțin controlabil. În al doilea rând societatea civilă sau organizațiile neguvernamentale își consolidează încă capacitățile lor, nu au legături corespunzătoare cu populația și sunt mai degrabă, capabile la distanță să exprime opiniile cetățenilor cu privire la diferite subiecte. În aceste condiții și ținând cont de încrederea în autoritățile locale din partea populației (cea mai mare după biserica conform sondajelor de opinie), anume autoritățile locale, cu toate problemele pe care le au, sunt piatra de temelie a democrației în țară și mai bine decât oricine în această țară reprezintă poporul și națiunea.
5. Într-adevăr, suntem într-un mare deficit de eficiență în administrația publică în țară și în primul rând a eficienței administrației publice centrale. Dar tocmai deficitul de democrație constituie singura cauză a acestui deficit de eficiență. Deficitul de democrație reprezintă principala provocare pentru orice reformă și consolidarea capacităților democratice este cheia oricărei reforme.
6. Folosind abordarea matematică îngustă, distrugând neînțelept comunitățile, reforma ar putea retrograda fundamentul democratic principal al țării și însăși baza oricărei eficiențe. Diminuarea fundamentului principal democratic al țării, de fapt, este etapa directă în sensul instituirii regimului autoritar cu verticala puterii destul de puternică moștenită și care persistă în societatea noastră.
7. În afara considerentelor de eficiență și de democrație nu există nici un temei pentru a crede că reforma administrativ-teritorială va aduce orice economii, există mai degrabă toate riscurile să se întâmple efectul opus dovadă servind exemple din alte țări. Deocamdată administrațiile locale operează cu salarii mizere și mandate nefinanțate, la limita capacităților și a resurselor financiare și care poartă pe umerii lor întreaga povară a greșelilor, eșecurilor, incapacității și corupției administrației publice centrale. De fapt, guvernele locale reprezintă cel mai mare beneficiu în ceea ce privește democrația, la cel mai mic pret sau la cel mai mic cost. 75% din bugetul național fiind cheltuit de către administrația publică centrală incompetentă și ineficientă și aici este principala sursă de economii.
8. În cazul unităților administrativ-teritoriale mai mari - costurile ar putea chiar crește. Angajații vor cere, în mod normal, salarii mai mari și condiții de muncă mult mai bune în unitățile administrativ-teritoriale mai mari. Acum autoritățile locale funcționează la costuri minime și la un nivel înalt de eficiență (condiționate, desigur, de resursele financiare existente) și care nu au nici pe de aproape personal suficient. În unitățile administrativ-teritoriale mai mari salariile vor crește, controlul democratic va scădea și numărul de personal va crește, împreună cu costurile de întreținere, utilități, clădiri și costurile terenului.



Promo - LEX



9. În afară de aceste considerații simple și în afară de mare încredere din partea populației, avem câteva exemple explicite care ilustrează eficiența localităților mici. Cel mai ambiguu este sectorul de aprovizionare cu apă unde majoritatea operatorilor mari sunt în pragul falimentului, care lucrează de ani de zile cu pierderi, în timp ce pe de altă parte, o mult mai bună performanță în acest sens o au operatorii de apă mici în zonele rurale, cel puțin din punct de vedere al eficienței economice. Din nou, mai multe localități mici au rezultate mult mai bune, inclusiv în strângerea de fonduri decât cele mari, tocmai pentru că ele sunt mult mai transparente, responsabile, democratice și mai aproape de oameni. Aceasta este natura eficienței administrației publice.
10. Dacă ne uităm la exemple de reforme similare din alte țări comparabile putem vedea în esență două rezultate. În primul rând este fragmentarea teritorială chiar mai mare decât în Moldova (Slovenia, Republica Cehă, Franța, România, etc.). În al doilea rând - reformele administrativ-teritoriale efectuate fie din anumite considerente politice, fiind pur și simplu impuse de către cineva sau, alternativ, reforme administrativ-teritoriale desfășurate cu încrederea sacră în eficiență economică (Albania, Letonia, Georgia, Ucraina, Lituania, Bulgaria, etc.). În ambele cazuri, rezultatele sunt fie negative, fie nu s-a ajuns la rezultatele dorite din simplul motiv că democrația locală a fost retrogradată într-o parte sau alta. Desigur, nu putem compara cu Moldova astfel de țări precum Danemarca, Norvegia, Suedia, în cazul în care există standarde absolut diferite de viață, tradiții, cultură, administrație publică și echilibru de putere în societate. Dar, chiar și în Norvegia, de exemplu, această reformă continuă deja de o sută de ani și încă oamenii nu sunt total mulțumiți de rezultate – încă o reformă are loc în prezent.

În concluzie - toate cele prezentate mai sus, categoric nu neagă necesitatea reformei. Acestea sunt doar factorii obiectivi fundamentali pe care trebuie să-i luăm în considerare atunci când ne gândim la reforma administrativ-teritorială. Există mai multe oportunități promițătoare dacă această reformă va fi realizată la discreția autorităților locale în conformitate cu spiritul autonomiei locale și Carta europeană a autonomiei locale. Asigurând cadrul legal corespunzător, regulamente și orientări comunităților moldovenești pentru comasare voluntară. Mai mult decât atât, dacă ar exista donatori care ar motiva financiar comunitățile pentru amalgamare, similare cu cele existente în Letonia și Ucraina. Există tot felul de posibilități legate de delegarea serviciilor de la localități mai mici la cele mai mari sau vice-versa, de cooperare inter-municipală, polii de creștere, etc. pentru care legislația este aprobată de Parlament în prima lectură.

În general vorbind orice reformă trebuie să ia în considerare o varietate de factori, din diferite domenii/ sectoare afiliate și capacitățile globale ale administrației publice din țară. Din păcate, această abordare complexă lipsește în Moldova. Din păcate, toate reformele sectoriale au o abordare sectorială foarte îngustă, supra-estimează capacitățile manageriale și posibilitățile administrative pentru reforme și atunci ele sunt sortite eșecului. Mai întâi de toate sunt supra-estimate capacitățile generale ale sistemului administrației publice din țară.

La implementarea oricăror reforme este extrem de important să se țină cont de faptul că, în țări ca Moldova nimic nu se poate face prin modificarea legislației sau prin consolidarea capacităților instituționale. Aproape toate politicile, strategiile și legislația din țară sunt non-operaționale copiate din modele diferite țări dezvoltate economic, fiind scrise



de către organizații internaționale și nu sunt proprii instituțiilor naționale, fără specificarea resurselor financiare, fără a lua în considerare capacitățile administrației publice în țară, foarte contradictorii și cel mai important, nu reflectă echilibrul puterii în societatea noastră. Modificarea unor legi separate în aceste condiții cu siguranță nu va fi de folos. Abordarea doar a capacităților instituționale nu va funcționa, deoarece sistemul de administrație publică și administrație publică centrală, în special, reprezintă o puternică verticală a puterii centralizată și îmbunătățirea doar a unor instituții separate, nu va rupe sistemul care este foarte puțin democratic, aproape non-funcțional, inexplicabil, netransparent, parțial din punct de vedere politic și legal precum și corupt. Nu există absolut nici o altă cale decât adresarea sistemică a echilibrului de putere - diminuarea radicală a puterii și a resurselor financiare aflate la discreția administrației publice centrale.

Contemplând orice reformă este extrem de important să se ia în considerare interesele și voința politică a diferitor părți interesate. Și nu numai prezența sau absența acesteia, ci, de asemenea, intensitatea sau forța acestor interese. În Moldova după 2003 și mai ales după 2009 au existat atât de multe discuții și încercări de a discuta despre reforma administrativ-teritorială, această experiență producând deja un grad ridicat de scepticism în ceea ce privește punerea în aplicare a unei astfel de reforme. Foarte important este, de asemenea, să se ia în considerare învățămintele și implicațiile reformelor sectoriale anterioare, în plus, în Moldova am avut o experiență semnificativă în reforma administrativ-teritorială în 1998-2003. Următoarele lecții strategice majore pot fi enumerate și aduse spre atenție:

1. Problema implementării reformei administrativ-teritoriale aproape niciodată nu este ridicată într-adevăr, cu scopul unei posibile îmbunătățiri. Principalele interese ale politicianilor se reduc la facerea pe plăcul partenerilor internaționali, inclusiv pentru ridicarea unor fonduri internaționale importante. În afară de acest rol oarecum important îl joacă luarea în considerare a diminuării democrației locale (ultima rămășiță a democrației în țară), precum și crearea unor guverne locale mai controlabile distrugând astfel un bastion final al democrației în țară și consolidarea verticalei puterii în societate. Uneori, de asemenea, iluzia unor câștiguri potențiale și a economiilor joacă rolul său.
2. Aproape întotdeauna nu există o viziune clară a reformei administrativ-teritoriale. Și nu numai legată de particularitățile tehnice, ci a principiilor generale, de asemenea. Nu numai viziunile și opiniile variază semnificativ între partidele politice, dar și în cadrul fiecărui partid politic separat, în mod normal, există diferențe majore în contextul acestei reforme.
3. Politicile de reformă sunt în mod normal, externalizate experților naționali sau internaționali în condițiile lipsei de capacități pentru conceptualizarea reformei cu administrația publică. Problema cu acești experți este că nu sunt reprezentativi, dar, mai important, sunt rareori realiști, puțin cunosc administrația publică locală și problemele generale ale țării. Adesea, ei sunt conduși de principii economice și sociale care au sens în Europa sau în alte țări dezvoltate economic, dar care nu au nici o corelație cu contextul moldovenesc. În mod normal, domină o abordare matematică îngustă la un astfel de fenomen complicat și multi-dimensional ca administrația publică.
4. Din anul 2003, încă niciodată reforma administrativ-teritorială nu a ajuns la stadiul de conceptualizare reală, nici măcar nu se menționează consultările publice. De cele mai multe ori au ajuns în stadiul de a încerca voința și răbdarea guvernelor locale, a partenerilor internaționali și a altor părți interesate la nivel național.
5. Sunt esențiale pentru o astfel de reformă complexă consultări, explicații, precum și comunicarea și promovarea, mai ales, în condițiile în care reforma anterioară 1998-2003 a fost extrem de politizată.
6. Reforma trebuie leagă de prevederile Cartei europene a autonomiei locale și în special prin articolele referitoare la acordul localităților sau referendum în cazul modificării limitelor teritoriale.



7. Reforma trebuie să se bazeze pe consensul populației, în caz contrar există un risc serios nu numai a discreditării sale, dar, de asemenea, a retrogradării în continuare a autonomiei locale încă foarte slabe, precum și a reversiunii sale, după venirea la putere a altor forțe politice.
8. Reforma celui de al doilea nivel al administrației locale, indiferent de forma pe care o va lua, probabil, nu se poate întoarce la sistemul județelor ce au existat în 1998-2003 nici geografic, nu în valoare nominală. În cazul în care o astfel de reformă va merge mai departe, este, de preferință, să se concentreze pe transformarea APL de nivelul doi în reprezentanți ai guvernului central în teritoriu și coordonatori ai serviciilor desconcentrate și regionale.

Pentru moment, suntem martorii a două procese complementare în ceea ce privește această reformă. În primul rând sunt presiunile din partea partenerilor noștri internaționali, care sunt foarte bine percepute de către guvernul central sub lipsa relațiilor cu drepturi depline cu UE și a finanțării UE și obiectivul național primordial al restabilirii acestora. Astfel de presiuni sunt deosebit de îngrijorătoare și chiar ar putea fi o potențială sursă de conflict. Nu se vede imediat de ce partenerii noștri internaționali exercită presiuni asupra problemei, care este în afara mandatului și competenței Uniunii Europene - cum ar fi structura administrativ-teritorială. În plus, UE nu intervine nici în administrația locală și nici în democrația locală, care ar fi, probabil, mult mai benefică și utilă pentru Moldova. Acesta nu este în totalitate un mod direct în care un astfel de domeniu specific al suveranității locale este promovat de partenerii internaționali - domeniu, care are tot potențialul de a retrograda în continuare contextul democratic fragil în țară. Eforturile partenerilor noștri internaționali merită să fie redirecționate spre reforme mult mai importante și cruciale pentru țară și capabile să schimbe funcționalitatea generală a sistemului administrației publice, cum ar fi reforma de descentralizare, spre exemplu. Al doilea proces la care asistăm în Moldova este lipsa aproape completă a capacităților și a voinței politice a administrației publice centrale pentru orice reforme. În aceste condiții, este cu atât mai îngrijorător primul proces de impunere a abordărilor controversate în cadrul diferitelor reforme din numele puținilor noștri parteneri internaționali. Într-adevăr, provocarea constă în faptul că administrațiile centrale din Moldova, oricare dintre ele, se misca destul de lent sau deloc din inițiativă proprie și anumite sfaturi ale partenerilor internaționali ar putea fi, în general, utile. Cu toate acestea, trebuie să se înțeleagă clar că părțile interesate locale/naționale trebuie să fie mai presus de toate consultate cu privire la orice reforme, în special părțile interesate naționale, reprezentative, care sunt afectate în mod direct de reformele propuse și sunt părți ale unui sistem global al administrației publice. În acest caz - în primul rând autoritățile locale și asociațiile reprezentative ale acestora. Problema cu sfaturile parvenite din partea partenerilor internaționali și bazate pe viziunea lor este destul de simplă. Moldova este foarte departe de țările dezvoltate economic - departe în nivelul de democrație, departe în standardele sistemului de administrație publică, departe în ceea ce privește transparența și responsabilitatea și departe în ceea ce privește nivelurile de corupție și justiție. Mai întâi de toate, este departe în ceea ce privește balanța puterii în societatea noastră. Experiența de 25 de ani de la independență demonstrează - nimic sau aproape nimic nu funcționează aici fiind copiate din țările dezvoltate economic și trebuie să fie elaborate absolut diferite politici și reformele - politici care vizează cauze sistemice profunde ale problemelor care sunt mai puțin clare pentru partenerii noștri internaționali precum demonstrează experiența anterioară în toate țările în curs de dezvoltare. Prin urmare, sfaturile simple neaxate pe o înțelegere profundă a problemelor și realităților, chiar dacă aceasta se bazează pe niște idealuri prestabilite și cu anumite principii sociale existente nu reprezintă o șansă de a fi viabile.

4. Regionalizarea și dezvoltarea regională



Promo - LEX



Un alt punct al dezbaterilor naționale pe parcursul perioadei de monitorizare a fost cu privire la regionalizare. Este, de asemenea, legat pe resurse financiare foarte importante pentru Moldova, până în prezent doar la nivelul declarațiilor neconfirmate. Resursele sunt legate de regionalizarea în diverse sectoare și în dezvoltarea regională inclusiv. Regionalizarea este puternic promovată de diferite organizații internaționale, dar trebuie să ne dăm seama de câteva considerente foarte importante și să nu neagăm faptul că, în general, acest lucru poate fi una dintre abordări (deși, probabil, nu în exclusivitate). Principala provocare a regionalizării este faptul că principalul punct de plecare este un sistem existent de administrație publică. Are capacități proprii de funcționare? Are capacități pentru orice cooperare, care presupune în primul rând o încredere semnificativă între nivelele administrației publice sau între unitățile administrativ-teritoriale. În același timp, orice reformă trebuie să ia în considerare o varietate de factori, din diferite domenii/sectoare afiliate și capacitățile globale ale administrației publice din țară. În particular, este util să se ia în considerare următoarele:

1. În Europa, timp de sute de ani înainte ca orice regionalizare să fie gândită - a fost creată infrastructura locală suficient de puternică, democrația și un sistem adecvat de administrație publică, și abia după aceea oamenii au început să investigheze potențialele creșteri ale eficienței și extinderea cooperării și regionalizarea și cu toate acestea funcționând cu unul sau alt grad de controverse;
2. În Moldova nu avem nici pe de aproape baza infrastructurii locale. Multe bunuri și servicii sunt în condiții dezastruoase din cauza lipsei de fonduri pentru infrastructura locală. Finanțele locale sunt extrem de limitate. Nu există nici o infrastructură locală și vrem dintr-o dată să creăm una regională?
3. Sistemul administrației publice este la nivel rudimentar, administrația publică centrală este greu operațională - netransparentă, parțială politic, nu duce răspundere, coruptă, mai puțin democratică. Ce fel de bază creează acest lucru pentru orice regionalizare, atunci când nu suntem în măsură până în prezent pentru a pune în aplicare chiar sistemul administrației publice convențional?
4. Nu există tradiții de cooperare și regionalizare dar există reticență - este clar, peste tot este la fel. Dar, în cazul nostru nu există bani pentru a motiva cooperarea și regionalizarea cum, de exemplu, au fost disponibili în noile state membre ale UE (România, Polonia, Slovacia, etc.) - miliarde de euro. Noi nu avem astfel de posibilități. Guvernele locale, practic, nu beneficiază de fonduri internaționale și într-o foarte mică măsură din resurse de investiții publice naționale parțial politic și netransparente. În aceste condiții, despre ce fel de motivație pentru regionalizare vorbim?
5. Autoritățile locale sunt pilonul-cheie al democrației peste tot în lume, dar în Moldova, în special. În condițiile administrației publice centrale necontrolabile, extrem de sărace, a legăturilor slabe între organizațiile non-guvernamentale și populație, numai administrația publică locală este suficient de democratică, funcțională și care beneficiază de încrederea sporită a populației. A îndepărta orice competență din partea guvernelor locale și chiar a le regionaliza imediat înseamnă diminuarea mediului democratic și a controlului democratic asupra furnizării de servicii. Putem experimenta așa, în condițiile democrației naționale extrem de vagi, fragile și volatile?



Promo - LEX



6. Cât privește eficiența regionalizării, economiile de scară - sunt, de asemenea, foarte mari semne de întrebare. Toate considerațiile privind eficiența sunt retrogradate de simplu exemplu al sectorului de apă din Moldova, unde companiile de apă din orașele mari se luptă din greu să supraviețuiască, sunt în pragul falimentului, cu pierderi uriașe, volume mari de apă furate, plățile restante, etc. În timp ce operatorii mici cu toate problemele și provocările lor au o performanță mult mai bună. Ceea ce se referă la economiile de scară - multe dintre serviciile publice prestate la nivel local au costuri fixe destul de modeste, în scopul de a vorbi serios despre economiile de scară. În Austria există 5000 de operatori de apă, marea majoritate care deservește un sat mic, la fel și în Bavaria. Cu siguranță nu regionalizarea, plecată de la un control democratic și de la sistemul actual al administrației publice este soluția în majoritatea cazurilor.

Dezvoltarea regională este o altă problemă care a fost abordată în cadrul discuțiilor multiple pe parcursul perioadei de monitorizare, Guvernul recunoscând necesitatea urgentă a unor schimbări cuprinzătoare în domeniul dezvoltării regionale. Acest lucru este dictat atât de cerințele naționale interne, inclusiv din partea administrațiilor locale și organizațiilor non-guvernamentale cât și de eforturile de strângere a fondurilor de Guvern pe arena internațională. Câțiva donatori-cheie, inclusiv UE se pare că au acceptat parțial o posibilitatea alocării de fonduri prin structuri de dezvoltare regională, dar necesită în schimbul lor transparență aprofundată, responsabilitate și imparțialitate politică. În același timp, autoritățile locale au o reclamație importantă cu privire la domeniul dezvoltării regionale, chiar și în afară de caracterul său puternic centralizat, care, în sine, pune îndoeli cu privire la conceptul "regional" în întreaga arhitectură. De fapt, unul dintre elementele-cheie ale acestui sistem centralizat este implementarea proiectelor de către agențiile de dezvoltare regională și dreptul asupra proiectului, care ridică reclamații semnificative și discordie din partea APL. În afară de considerațiile de mai sus, o astfel de modalitate nu stimulează dezvoltarea capacității autorităților locale, care, în condițiile actuale din Moldova poate fi realizată numai prin abordarea "învățarea prin practică".

Pe parcursul perioadei de monitorizare Ministerul Dezvoltării Regionale a venit cu câteva idei și principalele orientări pentru reformarea întregului sistem. Câteva discuții au avut loc cu participarea Congresului Autorităților Locale din Moldova în contexte diferite, inclusiv în cadrul Comisiei parlamentare pentru administrație publică, dezvoltare regională, mediu și schimbări climatice. Printre principalele linii de discuție au fost următoarele:

1. Noua Strategie Națională pentru dezvoltarea regională;
2. Noua lege privind dezvoltarea regională;
3. Rolul și componența Consiliului Național pentru dezvoltarea regională - reducerea rolului Consiliului Național în favoarea Consiliilor Regionale care vizează mai ales procesul de luare a deciziei la nivel regional, în paralel cu creșterea transparenței, participării și responsabilității Consiliului Național;
4. Rolul și componența Consiliilor regionale pentru dezvoltarea regională - ceea ce le face cu adevărat reprezentative și eficiente, posibil, de asemenea, prin reducerea numărului de membri și simultan calitatea de membru să fie mult mai reprezentativă;
5. Implementarea proiectelor direct de către beneficiari - de către administrațiile locale, față de punerea în aplicare a proiectelor de către agențiile de dezvoltare regională Implementarea de către administrațiile locale, care să conducă la dreptul de proprietate și la consolidarea capacității locale versus punerea în aplicare de către agențiile de dezvoltare regională, atunci când proiectele sunt mai complicate, cu proceduri administrative dificile și cu implicarea multor administrații locale.



Promo - LEX



Din păcate doar câteva probleme, menționate mai sus, și-au găsit soluție durabilă, cel puțin la nivelul de politici și intenții. Ministerul Dezvoltării Regionale nu este pregătit să descentralizeze un sistem puternic centralizat de dezvoltare regională.

Chiar și mai complicată este situația care se referă la toate celelalte fonduri pentru investiții publice în infrastructura locală, inclusiv bugetul de stat, fondul ecologic, și fondul de eficiență energetică. Până în prezent, nici un progres nu s-a manifestat în creșterea transparenței și a responsabilității lor, nu s-au observat nici măcar intențiile de reformare a acestor fonduri.

5. Proprietatea și înregistrarea

Pe parcursul perioadei de monitorizare mai multe discuții s-au axat pe probleme de înregistrare, evaluare și delimitare a proprietății cu Parlamentul, Guvernul, Agenția Cadastru, Ministerul Finanțelor și alte instituții relevante. O atenție cuprinzătoare asupra acestui subiect a fost condiționată de câteva considerații importante și, în special:

1. Importanța evaluării proprietății ca o bază de impozitare pentru puținele taxe locale foarte importante - impozitul pe bunuri imobiliare și impozitul funciar;
2. Înregistrări de proprietate foarte limitate în țară și procedura de înregistrare foarte costisitoare;
3. Hotărîrea Guvernului sprijinită în mod corespunzător de o nouă legislație care să permită evaluarea de piață a proprietății pentru autoritățile locale, care anterior a fost doar în competența guvernului central;
4. Intrarea în vigoare a noii Legi cu privire la schimbarea destinației utilizării terenurilor unde beneficiarii devin autoritățile locale și elaborarea corespunzătoare de regulamente;
5. Sistem simplificat de înregistrare a proprietăților și evaluare în scopul impozitării.

Ce se referă la înregistrarea proprietății și evaluarea ca fiind principala sursă a veniturilor administrațiilor locale, au fost găsite de acțiuni pentru viitor mai mult sau mai puțin agreabile, între toți actorii implicați și în primul rînd, între Agenția Cadastru și CALM. În același timp, rămîne să vedem voința politică la toate nivelurile administrației publice de a aduce la viață toate cele convenite prin legi și regulamente și cel mai important, punerea în aplicare a acestora.

Un aspect deosebit de important în ceea ce privește punerea în aplicare a noii legislații pentru evaluarea proprietății de către autoritățile locale, dar rămas neclar, este de cînd noul sistem de impozitare, ținînd seama de noile evaluări ale pieței poate fi introdus și pus în aplicare. CALM insistă ca noul sistem să fie pus în aplicare pentru fiecare autoritate locală separat și începînd cu anul imediat următor după ce evaluarea a fost efectuată.

Este de menționat că evaluările de piață de bunuri imobiliare sunt exerciții destul de costisitoare și ideea principală din spatele schimbării a fost ca APL să obțină finanțări adecvate de la partenerii internaționali ai Moldovei în acest scop și reducerea simultană a costurilor de înregistrare și evaluare. Aceste două procese vor veni în paralel. Strîngerea de fonduri pentru evaluările de proprietate pot fi efectuate fie prin intermediul unor fonduri consolidate globale din partea donatorilor destinate special acestui aspect (de exemplu Banca Mondială, BERD, Banca Europeană de Investiții etc.), prin proiecte separate la care APL au aplicat sau prin includerea în proiecte speciale ale donatorilor cu componente referitoare la evaluările de proprietate.



Promo - LEX



6. Concluzii principale

1. Pe parcursul perioadei de monitorizare s-au efectuat câteva inițiative la scară mică prind descentralizarea și consolidarea APL - mai ales în domeniul evaluării bunurilor și înregistrarea în scopul impozitării și fără efecte practice, concrete:
 - Elaborarea legislației secundare pentru schimbarea destinației terenurilor, după aprobarea noii legislații;
 - Elaborarea a câtorva acte normative ce se referă la înregistrarea simplificată a proprietății.
2. În același timp, s-au efectuat măsuri semnificative de consolidare și creștere atât a numărului cât și a intensității impedimentelor față de autoritățile locale din Moldova:
 - Au continuat presiunile administrative, politice și financiare asupra primarilor;
 - Ministerul Finanțelor a blocat transferurile cu destinație generală către APL;
 - Au continuat practicile de acordare de stimulente fiscale și facilități fiscale din contul impozitelor locale fără compensații pentru APL.
3. Pe parcursul perioadei de monitorizare s-a continuat activitatea de elaborare și aprobare de către noul guvern al documentelor strategice și conceptuale legate de reforma administrației publice:
 - Extinderea Strategiei Naționale de Descentralizare până la 2018;
 - S-a semnat Foaițe de parcurs pentru reforma de descentralizare între Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European, Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Locale din Moldova;
 - Strategia de reformă a administrației publice, inclusiv administrația locală și reforma administrativ-teritorială.
4. Evaluând situația în general - nici un progres în afară de nivelul conceptual nu s-a manifestat în direcția reformei de descentralizare, în timp ce multe documente de politică conțin riscuri potențiale pentru limitarea în continuare a autonomiei locale, cum ar fi:
 - Politica bugetar-fiscală pentru 2017, cu introducerea plafoanelor la taxe și care nu prevede nimic referitor la descentralizarea fiscală, în conformitate cu angajamentele naționale și internaționale ale Moldovei;
 - blocarea transferurilor cu destinație specială către APL;
 - imixtiunea consolidată a organismelor și agențiilor de control în autonomie locală;
 - Presiunile administrative, politice și financiare au continuat cu privire la APL, etc.
5. Problemele și prioritățile cheie pentru reforma administrației locale este descentralizarea fiscală cu următoarele direcții principale:
 - Impozite și taxe locale, la discreția deplină a guvernelor locale în ceea ce privește ratele de impozitare;
 - Toate plafoanele fiscale existente în prezent (în primul toate taxele imobiliare și funciare) să fie eliminate complet;
 - Stimulentele și facilități fiscale să fie strict interzise sau să fie compensate în întregime din alte surse;
 - Deblocarea transferurilor cu destinație generală;



Promo - LEX



- Finanțarea centrelor sociale finanțate anterior de la bugetul de stat și oprită arbitrar de guvernul central în 2015 să fie reluată până încă unele dintre aceste centre mai sunt în viață;
 - Fondul de compensare pentru reforma finanțelor locale introdus în 2015 timp de doi ani, să fie continuat, deoarece a doua etapă a reformei finanțelor locale nu a fost realizată așa cum a fost avută în vedere și vina cade în întregime pe administrația publică centrală;
 - Evaluările imobiliare ca sursă principală de venituri fiscale locale să fie lansate imediat conform deciziilor legislative și normativelor aprobate recent.
6. Alte dimensiuni - cheie strategice pentru reforma administrației locale sunt:
- Consolidarea autonomiei locale în domeniul remunerării muncii a angajaților APL și a reprezentanților aleși
 - la discreția deplină a APL;
 - evaluările cadastrale, înregistrarea proprietății și a bunurilor.
7. În același timp, două aspecte critice legate de reforma APL sunt impunerea unor abordări controversate, cu o intervenție directă în autonomia locală:
- Reforma administrativ-teritorială văzută ca o sursă de economii, luând în considerare abordarea matematică simplistă a eficienței și fără a lua în considerare considerentele democratice ale funcționării APL;
 - Regionalizarea văzută ca un model unic, exclusiv pentru soluționarea problemelor existente, în special în sectoare precum managementul apelor, managementul deșeurilor și dezvoltarea regională.