

Considera ii generale privind implementarea Strategiei Na ionale de Descentralizare  i a Planului de Ac iuni 2012-2015  n Republica Moldova

Nighina AZIZOV,
doctorand ,
Academia de Administrare Public 

SUMMARY

The present article highlights the main challenges that the Government of the Republic of Moldova is facing in the implementation of the National Strategy of Decentralization adopted in 2012. Recently, in the Parliament of the Republic of Moldova was adopted a piece of legislation regarding the extension of time constraints of Action plan for full realization of abovementioned Strategy. Accordingly to that, it is crucial now to identify best solutions in order to finalize the implementation of the Strategy and to create a more sustainable, more transparent and efficient public administration, with effective tools and real autonomy. More than that, for Republic of Moldova is crucial to intervene urgently and solve the difficulties in financial decentralization, patrimonial decentralization as well as strengthening the administrative capacity.

REZUMAT

 n prezentul articol sunt eviden iate principalele provoc ri pe care Guvernul Republicii Moldova le  nt mpin   n procesul de implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare adoptate în 2012. Recent, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat un act legislativ cu privire la prelungirea perioadei de implementare a Planului de Ac iuni pentru realizarea completă a Strategiei men ionate. Prin urmare, la ora actuală, este crucial de a se identifica cele mai bune solu ii în sensul finalizării procesului de implementare a Strategiei  i de a crea o administrație publică mai sustenabilă, mai transparentă  i mai eficientă cu instrumente func ionale  i o autonomie reală. Mai mult dec t at t, pentru Republica Moldova este necesar de a se interveni urgent  i de a dep  i dificult tile legate de descentralizarea financiară  i cea patrimonială, precum  i de consolidare a capacit ii administrative.

 n luna aprilie 2012, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia Națională de Descentralizare (SND). Adoptarea documentului a avut la bază o serie de provocări ce au determinat, ulterior, con inutul, obiectivele  i Planul de Ac iuni de realizare a Strategiei.  n acest sens, au fost organizate consultări publice largi la nivel local  i național,

 n cadrul cărora au fost puse în discu ie principalele probleme cu care se confruntă administra ia publică din Republica Moldova  i au fost propuse diferite scenarii de dezvoltare în domeniu. Astfel, principalele subiecte care urmau să fie solu ionate se refereau la modalit tile de finanțare în administra ia publică locală (APL), des-

centralizarea patrimonială, consolidarea capacității administrative, asigurarea unei bune guvernări locale și crearea serviciilor de calitate pentru fiecare cetățean.

În spiritul consultărilor publice complexe, au fost constituite grupuri de lucru intersectoriale care au avut drept obiectiv elaborarea unui document de politici comprehensiv și holistic. Din câte cunoaștem, Strategia Națională de Descentralizare are drept scop implementarea următoarelor activități importante care pot contribui la consolidarea administrației publice din Republica Moldova: *descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală, capacitatea administrativă a APL și democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen*.

Dorim să evidențiem faptul că implementarea eficientă a SND este vitală și pentru implementarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, în prevederile căruia se menționează că „... Moldova are nevoie de o administrație publică capabilă și funcțională...” [1], iar aceasta înseamnă că reforma administrației publice este fundamentală pentru integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană.

Pornind de la cele expuse, scopul prezentului articol este de a identifica problemele apărute în procesul de implementare a SND în Republica Moldova și a analiza necesitatea extinderii Planului de Acțiuni ale SND până în 2018. Menționăm că în iulie anul curent, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în două lecturi **Proiectul de lege nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 (art. 1, anexa nr. 1)** [2].

Obiectivul prezentului proiect de lege îl constituie extinderea perioadei de realizare a Planului de Acțiuni pentru implementarea SND. Rapoartele naționale realizate în vede-

rea monitorizării implementării SND au arătat faptul că doar circa 50% din activitățile planificate au fost realizate. Aici intervin cauzele de ordin politic, social și economic pe care le vom enunța în continuare. Analiza complexă a gradului de implementare a SND arată că din cele 90 de acțiuni planificate pentru întreaga perioadă de implementare (2012-2015), 67 de acțiuni sau 70% urmau să fie realizate până la finele anului 2013. În perioada 2012-2013, doar 42% din acțiunile planificate au fost realizate integral sau parțial. Către sfârșitul anului 2014, gradul de implementare a acțiunilor planificate atinge, estimativ, peste 50%.

Astfel, în tabelul de mai jos sunt prezentate acțiunile realizate și cele nerealizate în procesul de implementare a SND.

De asemenea, în Programul Guvernului pentru 2015-2018 și ulterior în alte documente programatice au fost și sunt incluse prioritățile în domeniul APL și administrației publice centrale (APC), cu accent sporit pe descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ) și dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale [3].

În continuare, vom prezenta principalele provocări recunoscute în procesul de implementare a SND în Republica Moldova și unele recomandări care vor spori gradul de implementare a SND în contextul politic actual. Odată cu adoptarea Strategiei, Guvernul și-a asumat o serie de responsabilități în procesul de reformă lansat în domeniul administrației publice. În acest sens, un factor crucial în implementarea Strategiei trebuia să-l joace **stabilitatea politică**. Cu părere de rău, remarcăm că în perioada de implementare a Strategiei au fost schimbate 5 guverne, acest fapt a declanșat o serie de dificultăți de ordin sociopolitic și economic care au determinat periclitarea implementării reformei. Mai mult ca atât, în procesul

Total acţiuni	Acţiuni planificate pentru 2012-2015	Realizate	Nerealizate	% din total	% din planificate
17	17	12	5	71%	71%
19	19	15	4	79%	79%
16	16	3	13	19%	19%
14	14	8	6	57%	57%
8	8	4	4	50%	50%
6	6	5	1	83%	83%
8	8	3	5	38%	38%
88	88	50	38	57%	57%

Sursa. „Baseline Measurement Report SIGMA: The principles of public administration (Moldova 2015)”, Publication OCDE, Paris.

de reformă, politicul a influen at deciziile locale  i aceasta a condus la scăderea calităţii procesului decizional. A adar, men ion m că cele mai mari provocări cu care se confruntă la etapa actuală Republica Moldova în domeniul administrației publice cu referire la SND sunt **descentralizarea financiară, decentralizarea patrimonială  i consolidarea capacităţii administrative**.

 n pofida faptului că a fost dezvoltat cadrul legal  i a fost adoptată o serie de legi privind administra ia publică locală  i au fost implementate o serie de obiective specifice din Planul de Ac iuni, doar jumătate din activităţile propuse au fost realizate în vederea îmbunătăţirii calităţii APL-urilor. Aceste restan e au avut un impact negativ asupra administra iilor publice locale  i asupra calităţii actului de guvernare. Mai mult ca atât, capacitatea APL-urilor de a presta servicii de calitate a scăzut dramatic din cauza subfinanțării acestora.

Considerăm că modificarea paradigmei de finanțare a administrației publice locale prin descentralizarea financiară (acum

acest proces este în pl n  desfăşurare) a constituit un pas important pentru crearea unor oportunităţi noi pentru localităţile din Republica Moldova. Aceste schimbări, la r ndul lor, au semnalizat o serie de probleme care necesită implicare urgentă din partea actorilor politici  i anume: consolidarea bazei de venituri locale, ceea ce reprezintă un prim pas în dezvoltarea de sine stătătoare a comunităţilor prin asigurarea unei autonomii financiare reale; stimularea cooperării între comunităţi  i, nu în ultimul r nd, îmbunătăţirea capacităţilor managementului financiar la nivel local. Astfel, prin amendarea legisla iei cu privire la Legea privind finan ele publice  i Codul Fiscal, a fost instituit un mecanism nou de formare a bugetelor locale [4]. Prin aceste modificări este revizuit întregul sistem de finan e publice locale care va conduce ulterior la crearea de premise pentru adoptarea unor noi mecanisme specifice cu privire la managementul finan elor publice locale. Scopul SND privind dimensiunea descentralizării financiare constă în cre terea poten ialului

economic al localităților. Aceasta, credem, va asigura un nivel înalt de motivație pentru a micșora sau a exclude total dependența economică a reprezentanților puterii locale de puterea centrală. Doar în așa mod localitățile din Republica Moldova pot să se dezvolte și să-și administreze conform necesităților bugetele locale.

O altă activitate importantă care, în opinia noastră încă nu a fost realizată, ține de încurajarea localităților de a genera venituri proprii. Chiar dacă există unele localități-model în acest sens, sistemul național nu a fost instituit și pus la punct. Realizarea acestor obiective ar crea premise sigure pentru consolidarea autonomiei localităților. Prin nerealizarea acestora, poate fi pusă în pericol întreaga reformă de descentralizare. Și în acest context, Guvernul trebuie să regândească de urgență în această etapă provocările-cheie și, împreună cu APL-urile, societatea civilă etc., să instituie mecanisme viabile care ar asigura realizarea procesului în conformitate cu necesitățile comunităților.

O altă provocare în proces de realizare este și descentralizarea patrimonială. Și aici este important de menționat că descentralizarea financiară este interconectată cu cea patrimonială, ceea ce demonstrează o dată în plus că resursele financiare influențează implementarea reformei în termenele stabilite până în 2018. Descentralizarea patrimonială ar schimba paradigma existentă de finanțare a APL-urilor și anume: la moment, circa 18-20% reprezintă veniturile proprii pe care le acumulează localitățile, iar celelalte 80% reprezintă veniturile obținute din transferurile de la bugetul de stat. În această ordine de idei, remarcăm faptul că dacă Guvernul reușește să adopte la timp cadrul legal necesar, atunci lucrurile se vor echilibra și procentajul transferurilor de la bugetul de stat va scădea. Începând cu anul 2012, au fost adoptate unele măsuri legislative în acest sens, așa cum: elaborarea procedurilor standard și a condițiilor generale de selectare a partenerului privat

în cadrul realizării proiectelor de parteneriat public-privat [5]. De asemenea, a fost amendată și completată Legea 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice [6]. Grație modificărilor operate, a fost instituit mecanismul de delimitare a proprietăților publice și a fost creat un mecanism real de transfer al proprietăților către APL-urile de nivelul întâi și nivelul al doilea. Astfel, s-a reușit deblocarea procesului de obținere a drepturilor și competențelor depline ale APL-urilor și gestionarea transparentă și eficientă a patrimoniului în folosul comunității.

Dorim să menționăm o altă provocare în cadrul realizării SND ce ține de consolidarea capacităților administrative: există un șir de activități care necesită a fi realizate și sprijinite în vederea atingerii obiectivului menționat. Rapoartele și studiile efectuate în procesul de elaborare a SND au arătat că administrațiile publice locale și raionale nu au capacitatea necesară și suficientă pentru realizarea reformei în spiritul principiilor prezentate și nu pot asigura buna guvernare și dezvoltare socioeconomică durabilă a comunităților. Majoritatea localităților se confruntă cu o serie de anacronisme sociale-economice, soluționarea cărora necesită resurse financiare considerabile. Este important de menționat faptul că serviciile sociale și cele de sănătate la nivel local sunt de o calitate proastă și aceasta are loc din cauza subfinanțării. În cazul dat, rolul administrației publice, prin definiție, este să asigure și să presteze servicii de calitate cetățenilor, să sporească bunăstarea cetățeanului prin prioritizarea resurselor financiare în spiritul necesităților urgente.

În concluzie, ne propunem să prezentăm o serie de recomandări care, după părerea noastră, trebuie realizate în vederea finalizării implementării SND și asigurarea unei administrații publice locale orientate spre cetățean. Prin urmare, cel mai important factor în realizarea activităților SND ține de stabilitatea și dinamica politică

prin asumarea angajamentelor în spiritul reformelor democratice  i integrarea Republicii Moldova  n Uniunea Europeană.  n această ordine de idei, clasa politică din Republica Moldova trebuie să  in  cont că instabilitatea politică provoacă o serie de obstacole în realizarea reformei. Mai mult ca at t, fluctua ia cadrelor profesionale  i angajate în procesul de reformă este foarte mare din cauza instabilit ii politice. Astfel, func ionarii publici trebuie motiva i să continue activitatea  i să men in  constantă memoria institu ional  în procesul de implementare a activităților.  n opinia noastră, factorul uman este determinant în contextul reformei.

Guvernul trebuie să men in  un dialog constant cu Parlamentul  i Pre edin ia, în vederea amendării cadrului legal în baza necesităților actualizate ale administrației publice la toate nivelurile. Coordonarea în astfel de activități este foarte necesară. Mai

mult ca at t, cooperarea intersectorială poate asigura realizarea reformei într-o manieră organizată. Comunicarea interministerială poate asigura sustenabilitatea procesului de descentralizare  i poate preveni anumite deficien e în procesul de implementare a acțiunilor specifice prevăzute în Planul de Ac iuni. Extinderea termenului de realizare a Planului de Ac iuni SND, în opinia noastră a fost binevenită, deoarece există mari provocări în domeniu.

Un alt aspect care trebuie luat în considerare  ine de multitudinea documentelor programatice  i al politicilor complementare SND  i viceversa. A adar, recomandăm ca subiectele comune să fie dezbătute pe larg de profesioni tii din domeniu în cadrul unor mese rotunde comune. Armonizarea documentelor și includerea descentralizării trebuie să devină prioritate în politicile publice, mai ales că reprezintă o necesitate în contextul reformei administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Baseline Measurement Report SIGMA: The principles of public administration (Moldova 2015), Publication OCDE, Paris.
2. Proiectul de lege din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Decentralizare  i a Planului de Ac iuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 (art.1, anexa nr.1,) extras <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3177/language/ro-RO/Default.aspx>.
3. Programul de Activitate al Guvernului (2015-2018) extras din <http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program>.
4. Legea nr. 267 din 01.11.2013 cu privire la completarea  i modificarea unor acte legislative (Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finan ele publice locale etc.) extras din <http://lex.justice.md/md/350367/>
5. Hot r rea Guvernului Republicii Moldova nr. 476 din 04.07.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard  i condi iile generale de selectare a partenerului privat.
6. Legea nr. 204 din 12.07.2013 pentru modificarea  i completarea Legii nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea  i deetatzarea propriet ii publice.

Prezentat: 29 august 2016.

E-mail: nighinaa@gmail.com

Recenzent: Victor SACA,
doctor habilitat, profesor universitar