



## UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ

**Sergiu COBĂNEANU,**  
*doctor în drept, profesor universitar (USM)*  
**Oleg TELEVCA,**  
*competitor*



### SUMMARY

*The centralization and decentralization problem in public administration is raised in every state, without taking into consideration its structure, form of government form or political regime.*

*An imperious, in order to assure a consecutive and efficient process of decentralization in Republic of Moldova, is to create a coherent legal basis which would contain a real mechanism of decentralization and would establish its implementation stages. A clear strategy is needed, with a concrete plan of measures for an efficient implementation of decentralization at different levels: central, regional and of local community.*

**P**roblema centralizării și descentralizării în administrația publică s-a pus și se pune în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ și de regimul politic.

Statul, fiind o putere publică, organizată pe un teritoriu delimitat și recunoscut de celelalte state, are rolul nu numai de a reprezenta poporul de pe acest teritoriu, ci și de a soluționa interesele atât de diferite de la o persoană la alta sau de la un grup de indivizi la altul. Pentru a-și îndeplini acest rol, statul își împarte teritoriul și populația aflată pe acesta în anumite zone de interese, pe baza diferitelor criterii: geografice, economice etc. Aceste zone, mai mici sau mai mari, sunt unitățile administrativ-teritoriale care de-a lungul istoriei au purtat diverse denumiri: județ, ținut, regiune, oraș, comună etc.

În toate unitățile administrativ-teritoriale statul a creat autorități publice, care să-l reprezinte și să acționeze în acestea pentru realizarea intereselor sale, dar și ale locuitorilor respectivi. În același scop, statul a creat autorități și la nivel central, care să-l reprezinte și să asigure realizarea intereselor ce se pun la acest nivel și apar ca ceea ce este comun și general tuturor zonelor de interese. Profesorul P. Negulescu afirmă că în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele care sunt speciale unei anumite localități.<sup>1</sup> Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, flecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete.

În țările cu tradiții democratice, funcționarea sistemului de administrare este organizată pe niveluri de administrare abilitate fiecare cu competențe și responsabilități clare. Administrația comunelor, orașelor, municipiilor este responsabilă doar pentru serviciile ce țin de interesul colectivității respective: educație preșcolară și primară, transport și drumuri locale, salubritate, asistență socială, activități culturale și sportive, iluminare etc. Administrația regională este responsabilă în exclusivitate de serviciile publice de interes pentru populația regiunii: educația profesională, protecția mediului, dezvoltarea economică regională, construcția gazoductelor, transportul interurban etc. Nivelul central este responsabil de serviciile de interes național: învățământ superior, asistență socială, infrastructură națională, securitate publică.

Elaborarea și respectarea acestor reguli simple garantează buna funcționare a sistemului de administrare, precum și servicii publice de calitate pentru satisfacerea necesităților cetățenilor. De asemenea, în țările dezvoltate în prestarea serviciilor publice se ține cont de capacitatea administrativă a autorității respective. Dacă autoritățile dispun de capacitățile necesare, intervine inițiativa de descentralizare a prestării serviciului dat, astfel încât el să fie prestat de către nivelul de administrare cel mai apropiat de cetățean. Regula de aur a descentralizării presupune însă că transferul de competență este însoțit în mod obligatoriu de resursele necesare prestării serviciului.

Care a fost opțiunea Republicii Moldova în acest sens: de a rămâne un stat centralizat după exemplul republicii din cadrul URSS sau de a urma multe dintre



țările Europei Centrale și de Est în sensul reformării instituțiilor sale publice, economiei, cadrului juridic normativ (inclusiv în ceea ce privește domeniul administrației publice locale), disociindu-le de experiența vechiului sistem de control și distribuție a resurselor?

Suntem de părere că și actualmente societatea noastră se află într-un continuu proces de schimbare pe plan social, economic, politic etc. Lucru firesc, aceste transformări nu au ocolit domeniul administrației publice.

Odată cu obținerea și proclamarea independenței, Republica Moldova a pornit pe calea construcției statale pe bază de noi principii.

În ceea ce privește reforma administrației publice, a trebuit să răspundem la provocarea: ori construim după un sistem de centralizare în care autoritățile locale sunt subordonate ierarhic centrului și au menirea să protejeze nu individul sau colectivitatea, dar întregul sistem, ori aplicăm descentralizarea, care acordă largi atribuții pentru colectivitățile locale.

Având drept bază aceste motive, Republica Moldova a ales politica de descentralizare pentru a crea un sistem bun de funcționare a administrației publice locale.

Literatura de specialitate, conceptual, deosebește o accepțiune largă și una restrânsă a descentralizării. În sens larg, prin descentralizare se înțelege orice transfer de atribuții din plan central în plan local. În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedeele de realizare a acesteia, deosebindu-se descentralizarea teritorială – prin transferul de atribuții către unitățile administrativ-teritoriale, și descentralizarea pe servicii – prin desprinderea unor servicii publice din competența centrală sau locală și oferindu-li-se o organizare autonomă.

În doctrină găsim o pluralitate de opinii privind descentralizarea.

Astfel, autorul I. Creangă nu elucidează careva forme ale descentralizării, expunându-se doar în sensul că: descentralizarea serviciilor publice și, în general, descentralizarea administrativă își datorează apariția Marii Revoluții Franceze.<sup>2</sup> V.I. Prisăcaru menționează că, spre deosebire de descentralizarea serviciilor publice administrative, care înseamnă organizarea în unitățile administrativ-teritoriale a unor servicii publice, care realizează în teritoriu sarcinile unui minister sau ale altui organ de specialitate al administrației publice centrale, descentralizarea administrativă implică transmiterea din atribuțiile organelor de specialitate ale administrației publice centrale către organele administrației publice locale.<sup>3</sup>

În opinia autorului C. Manda, descentralizarea administrativă reprezintă recunoașterea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale și colectivităților locale respective, precum și autorităților locale alese care le reprezintă și care nu fac parte din sistemul autorităților statale, dar sunt supuse unei forme de control stabilite de lege.<sup>4</sup> Mai mult, el deosebește două forme ale descentralizării:

- descentralizarea teritorială sau administrativă;
- descentralizarea tehnică.

Descentralizarea care are ca obiect colectivitățile locale (teritoriale) este denumită și descentralizare teritorială, iar cea care privește serviciile publice administrative ale statului este denumită descentralizare tehnică.

Așadar, cele expuse ne permit doar să participăm la o polemică științifică, în care putem fi sau nu de acord cu careva dintre autorii citați. Până a face careva concluzii ținem să menționăm că în acest sens ar fi util un cadru legal la care s-ar putea apela pentru a găsi anumite răspunsuri.

Politica de descentralizare în Moldova a început de fapt cu aducerea în discuție și adoptarea unor legi care urmau să stea la baza unei bune funcționări a sistemului de transferare a resurselor, dar și a responsabilităților clare de la nivelul central la autoritățile locale. Primele acte normative adoptate în acest sens au fost Legea privind sistemul bugetar din 29 noiembrie 1990 și Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635-XII din 10 iulie 1991. În aceste legi se fac încercările inițiale în vederea stabilirii unor principii caracteristice sistemului de tranziție spre democrație (îmbinarea electivității cu numirea în funcții în organele locale, independența în adoptarea deciziilor, îmbinarea intereselor locale cu interesele naționale, adoptarea bugetului republican și ale celor locale etc.).

Odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova în 1994, prin art. 109 au fost stabilite principiile de bază ale administrării publice locale, și anume:

- autonomia locală;
- descentralizarea serviciilor publice;
- eligibilitatea autorităților administrației publice locale;
- consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Ulterior aceste principii au fost preluate și de un șir de alte acte normative.

Cele mai recent adoptate sunt Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 și Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.



Legea privind descentralizarea administrativă a fost adoptată în scopul ajustării practicilor și normelor legislative interne la principiile Cartei europene „Exercițiul autonom al puterii locale” și al creării unui sistem calitativ de funcționare a administrației publice locale. Elaborarea acestei legi a fost determinată de necesitatea consolidării autonomiei locale, imperativ prevăzut de Planul de Acțiuni UE-RM, Strategia de reformă a administrației publice centrale și alte documente strategice.

Deși autorii acestui act legislativ au fost inspirați de varianta legii similare din România, ei s-au îndepărtat de conceptul de lege-cadru a descentralizării, înclinând spre conceptul de lege a descentralizării administrative.

Dacă Legea-cadru a descentralizării din România, nr. 195 din 22 mai 2006, definește descentralizarea drept transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, atunci Legea privind descentralizarea administrativă din Republica Moldova nu conține nici un fel de noțiuni în acest sens.

De aceea, având drept bază logică cele expuse, ne vom permite o concluzie proprie: noțiunea de descentralizare administrativă este, după noi, o noțiune mai largă decât noțiunea descentralizării serviciilor publice și, de fapt, o include în sine. Considerent din care acest moment ar trebui consemnat și în actele normative existente (de exemplu, în Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă).

Cu toate acestea, descentralizarea în Republica Moldova nu se pretinde a se face arbitrar, dar în virtutea unor principii de realizare expres expuse în Legea privind descentralizarea administrativă. Ea menționează următoarele principii:

**a) principiul autonomiei locale.** Acest principiu presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice.

Prin expunerea respectivă s-ar părea că se scoate în evidență superioritatea principiului descentralizării administrative vis-à-vis de principiul autonomiei locale.

În literatura de specialitate acestea nu sunt puse în raport de subordonare unul față de celălalt, ceea ce poate fi confirmat și de prevederile legale (art. 109 din Constituția Republicii Moldova și Legea privind administrația publică locală din 28 decembrie 2006).

Astfel, putem deduce doar că realizarea descentralizării în ansamblu fără o autonomie locală reală a autorităților publice locale este imposibilă;

**b) principiul subsidiarității.** În baza acestui principiu are loc exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția la nivel superior prezintă avantaje.

Subsidiaritatea nu este doar o limită a intervenției autorității ierarhic superioare în treburile comunității care poate acționa ea însăși, ci și o datorie a acestor instituții de a acționa în raport cu acea persoană sau comunitate în așa fel, încât să-i ofere mijloace necesare pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile. Acest principiu este expres prevăzut și în Carta europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, care prevede că exercițiul responsabilității publice trebuie, în general, să revină, de preferință, autorității celei mai apropiate de cetățean;<sup>5</sup>

**c) principiul echității** elucidează garantarea autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor sale.

Un dezavantaj al descentralizării îl constituie faptul că transmiterea responsabilităților în promovarea dezvoltării teritoriale pune zonele mai sărace în competiție deschisă ce cele mai bogate, motiv pentru care zonele dezavantajate trebuie să primească ajutor de la nivelul central. Astfel, în situația când nu sunt create unele condiții și oportunități egale, aceste zone se confruntă permanent cu insuficiență financiară și, deseori, un asemenea ajutor nu este posibil, ceea ce stopează realizarea descentralizării la etapa actuală;

**d) principiul integrității competențelor** presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

**e) principiul corespunderii resurselor cu competențele.** Acest principiu constă în corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora. Principiul respectiv mai presupune și alocarea veniturilor conform responsabilităților descentralizate, asigurarea transparenței fondurilor alocate în procesul de elaborare a bugetelor locale și a procedurilor care asigură un management financiar corespunzător, un sistem eficient de control legal al utilizării fondurilor la nivel local etc. Mai mult, în art. 81 pct. 7 al Legii privind administrația publică locală din 28.12.2006 se accentuează că este interzisă orice delegare de competență fără alocarea de surse financiare necesare



pentru a se acoperi costul realizării competenței respective;

**f) principiul solidarității financiare** implică susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unui mecanism de repartizare financiară echitabilă. Astfel, conform prevederilor Legii privind finanțele publice locale (art. 9), de transferurile de la bugetul de stat beneficiază bugetele unităților administrativ teritoriale de nivelul doi și bugetul municipiului Bălți. În acest caz sunt dezavantajate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul unu, ceea ce ne permite să conchidem că acest principiu expus în Legea privind descentralizarea administrativă are doar caracter declarativ;

**g) principiul dialogului instituțional** rezidă în informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor asupra chestiunilor ce sunt legate de procesul de descentralizare administrativă. Acest principiu este reglementat și de Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, care prevede că autoritățile administrației publice locale pot consulta asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în probleme ce țin de administrația publică locală;

**h) principiul parteneriatului public - privat, public - public, public - civil** asigură garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă. Acest transfer dinspre stat spre colectivitățile locale, spre consiliile locale, autorități alese prin sufragiu universal direct și liber exprimat presupune, implicit, o participare responsabilă a acestor autorități, a sectorului privat și, nu în ultimul rând, a cetățenilor la gestionarea intereselor comune și la dezvoltarea locală;

**i) principiul responsabilității autorităților publice locale** implică obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile.

Generalizând principiile de asigurare a descentralizării expuse în art. 3 al Legii privind descentralizarea administrativă și prevederile doctrinei, suntem de acord cu autorii care menționează că descentralizarea este regimul ce permite nașterea de unități autonome care realizează democrația locală, ceea ce impune și existența unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi un patrimoniu propriu, precum și o anumită autonomie financiară, care se bazează pe existența unor anumite surse proprii și a unui buget propriu.<sup>6</sup> De aici conchidem că realizarea

unei astfel de descentralizări fără o susținere financiară nu este posibilă.

Cu referire la autoritățile publice locale, în această ordine de idei legiuitorul nostru consacră în Capitolul IV din Legea privind descentralizarea administrativă, intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, că autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat, la fel dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează în realizarea competențelor lor.

Considerăm, însă, că independența bugetelor locale față de cel de stat nu este totală, mai cu seamă că între ele există o legătură interdependentă la capitolul transferuri și defalcări de la veniturile generale de stat. Independența se poate referi doar la capitolul „venituri proprii”, care se formează din impozite și taxe locale.

Un alt moment care, în opinia noastră, merită o atenție deosebită este transferul de competențe ale autorităților publice locale și costul lor.

Art. 10 al aceleiași legi declară că Guvernul, ministerele, precum și alte autorități-administrative centrale identifică resursele necesare realizării competențelor transferate de ele, precum și sursele bugetare din care vor fi finanțate aceste competențe.

Autoritățile centrale stabilesc standardele de cost și de calitate pentru prestarea serviciilor descentralizate, iar autoritățile publice locale sunt responsabile de respectarea acestor standarde de cost și calitate. Apare însă o întrebare: unde este inițiativa autorităților publice locale în acest sens, deoarece anume ele cunosc cel mai bine realitatea din teren și costul acestor servicii?

Legiuitorul se pare a se expune și aici. Alin. 5 din art. 10 al legii nominalizate prevede că actualizarea periodică a standardelor de cost și de calitate a serviciilor prestate este efectuată în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale. Aceasta, însă, în condițiile unui deficit bugetar cronic cu care se confruntă statul nostru la etapa actuală, reduce la minimum inițiativa autorităților locale în gestionarea eficace a acestor resurse.

Întru definitivarea celor expuse putem concluziona următoarele:

**În primul rând, de iure** Republica Moldova este un stat descentralizat, fapt garantat prin prevederile Constituției Republicii Moldova și legile menționate mai sus. *De facto* însă, realitatea din teren pare rămasă mult în urmă. Fapt condiționat de multiplele norme declarate doar pe hârtie și de nivelul de pregătire a funcționarilor publici care deservește autoritățile publice locale. Sub acest aspect suntem de acord cu



cei ce consideră că prin Legea privind descentralizarea administrativă autoritățile publice locale au fost abilitate cu competențe pentru a căror realizare nu dispun de patrimoniul, resursele financiare și/sau umane necesare sau de capacități adecvate.

**În al doilea rând**, după cum am enunțat, unul din principiile de realizare a descentralizării administrative este autonomia locală. În prezent, Republica Moldova are nevoie de o apreciere (garantare) a autonomiei financiare (descentralizare financiară). În acest sens, cele mai importante măsuri care ar sprijini prioritatea respectivă ar fi: creșterea veniturilor proprii la nivelul autorităților publice locale (unde real se poate vorbi despre o autonomie financiară), îmbunătățirea sistemului de alocare (transfer) de la nivel central, ameliorarea sistemului de management al bugetului și de raportare la nivelul local. Aici se impune o veritabilă contabilitate locală, deoarece bugetele locale în mare măsură rămân indicative și sunt ajustate în cursul anului în funcție de veniturile colectate și de plățile efective, ceea ce face ca numeroase colectivități să facă apel la centru sau la autorități de nivelul doi, deseori primind un răspuns negativ.

**În al treilea rând**, Legea privind descentralizarea administrativă încearcă să stabilească principiile pe care se va baza transferul de competențe, însă ele sunt formulate neexplicit și permit multiple tratări. De asemenea, prevederile ce vizează regulile transferului de competențe sunt doar niște prevederi generale, care stabilesc elaborarea diferitelor studii și efectuarea cercetărilor de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale înainte de a transfera competențele.

Legea nu conține nici mecanismele de implementare a propriilor prevederi. De exemplu, noțiunea „capacitate

administrativă” este, în fond, una adecvată, preluată din alte sisteme de administrare și implementarea ei ar permite efectuarea unui prim pas în direcția consolidării capacităților, inclusiv financiare, ale autorităților locale. Dar, noțiunea nu este completă, dat fiind că se axează doar pe un singur indicator – cota-parte a cheltuielilor administrative. În plus, nu este definit nici mecanismul de evaluare a acesteia.

În această lege nu se regăsesc nici prevederi care ar specifica concis etapele și acțiunile întreprinse în procesul de descentralizare.

Deci, pentru a asigura un proces consecutiv și eficient de descentralizare în Republica Moldova este necesar un cadru legal coerent, care ar conține un mecanism real de descentralizare și ar stabili etapele de implementare a acesteia. Este necesară o strategie clară cu un plan de măsuri concrete pentru implementarea efectivă a descentralizării la nivel de centru, regiune, colectivitate locală.

#### **Note:**

<sup>1</sup> *A se vedea:* P. Negulescu, citat de M.Preda. *Autoritățile administrației publice*. – București, 1999, p. 634.

<sup>2</sup> *A se vedea:* I. Creangă. *Curs de drept administrativ*. Vol. II. – Chișinău, 2005, p. 78.

<sup>3</sup> *A se vedea:* V.I. Prisăcaru. *Tratat de Drept administrativ român*. – București, 1996, p. 470.

<sup>4</sup> *A se vedea:* C. Manda. *Drept administrativ*. – București, 2000.

<sup>5</sup> Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale” adoptată la Strasbourg, la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997.

<sup>6</sup> [www.hr.un.md/news/226](http://www.hr.un.md/news/226)