

DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ȘI AUTONOMIA FINANCIARĂ – CALE SIGURĂ DE EGALIZARE A VENITURILOR PUBLICE LOCALE

Lilia ROTARU

Catedra Finanțe și Bănci

La décentralisation de l'administration publique constitue un système juridique dans lequel la solution des problèmes locaux ne se réalise pas par les fonctionnaires nommés par l'autorité centrale, mais par des fonctionnaires élus par l'électorat. Dans ce système, l'état accorde le droit d'exécution du pouvoir public aux autorités publiques locales. La base de ce système juridique est constituée par le patrimoine propre des unités administratives territoriales, ce qui assure les moyens nécessaires pour satisfaire les besoins du pouvoir local.

Problema 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. Orice stat are rolul nu numai de a reprezenta poporul de pe acest teritoriu, ci și de a-i rezolva 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, religioase, culturale 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 aceste unități administrativ-teritoriale (UAT) 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 impun ca prioritate la acest nivel și care se dovedesc a fi generale, comune tuturor zonelor de interese.

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. Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete.

Centralizarea în administrația publică înseamnă, în plan organizatoric, subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale și numirea funcționarilor publici din conducerea autorităților locale de către cele centrale, iar în plan funcțional – emiterea actului de decizie de către autoritățile centrale și executarea lui de către cele locale.

Centralizarea asigură o funcționare coordonată, promptă și eficientă a serviciilor publice. Funcționarea pe principiul subordonării ierarhice a serviciilor publice are drept consecință înlăturarea suprapunerilor de același nivel, precum și a paralelismelor. Conducerea centralizată, potrivit principiului subordonării ierarhice, asigură pe planul exercitării dreptului de control mai multe trepte de efectuare a acestuia și de luare a măsurilor legale corespunzătoare, fapt ce se constituie în garanții suplimentare pentru apărarea intereselor celor administrați.

Pe lângă avantajele prezentate mai sus, centralizarea în administrația publică are și unele dezavantaje. În regimul organizării și funcționării centralizate a administrației publice interesele locale nu-și pot găsi o rezolvare optimă, deoarece autoritățile centrale nu pot cunoaște în specificitatea lor aceste interese care diferă de la o localitate la alta.

Concentrarea, la nivel central, a modului de conducere a unor servicii publice de interes local are ca urmare supraaglomerarea autorităților centrale, ceea ce duce la rezolvarea cu întârziere și superficialitate a problemelor care s-ar rezolva mai operativ și mai bine de către autoritățile locale.

Descentralizarea este menită să permită autorităților locale să se autoconducă, acestea fiind, totodată, controlate de organele centrale în limitele și conform procedurilor stipulate prin lege. Principalele tipuri de descentralizare sunt: descentralizarea politică; descentralizarea administrativă; descentralizarea fiscală; descentralizarea economică.

Descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În acest regim administrativ, statul conferă unor autorități publice și dreptul de exercitare a puterii publice în unele probleme. Acest

regim juridic se fundamentează în plan material pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel al statului, care asigură mijloacele necesare pentru satisfacerea intereselor locale.

Descentralizarea administrativă constă în recunoașterea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale, existența autorităților publice care le reprezintă și care nu fac parte dintr-un sistem ierarhic subordonat centrului, precum și în transferarea unor servicii publice din competența autorităților centrale către cele locale.

Gradul descentralizării administrative depinde de numărul serviciilor publice date în competența autorităților locale. Cu cât numărul acestora este mai mare cu atât va fi mai mare descentralizarea. Descentralizarea în administrația publică depinde și de modul cum sunt organizate autoritățile publice locale și raporturile lor cu cele centrale. Gradul descentralizării administrative depinde și de forma în care se exercită tutela administrativă (controlul special efectuat de autoritatea centrală).

Într-o descentralizare administrativă se pot rezolva în condiții mai bune interesele locale, serviciile publice locale putând fi conduse mai bine de către autoritățile locale într-un regim în care acestea nu au obligația de a se conforma ordinelor și instrucțiunilor de la centru. Măsurile și deciziile pot fi luate mai operativ de către autoritățile locale, iar resursele materiale și financiare și chiar forța de muncă pot fi folosite cu mai mare eficiență și să răspundă unor nevoi prioritare pe care autoritățile locale le cunosc mai bine decât autoritățile centrale.

Evoluția guvernării pe plan european și mondial în ultima jumătate de secol a conturat o tendință certă – descentralizarea administrației publice și consolidarea autonomiei locale. Tradițiile de guvernare în țările dezvoltate au creat ideea, potrivit căreia „Comunitățile puternice fac o națiune puternică, și nu invers”, iar experiența seculară a confirmat eficiența funcționării administrației publice locale în condițiile autonomiei. În prezent autonomia locală este văzută ca un factor de menținere a păcii și stabilității politice, element indispensabil în definitivarea viitoarei organizări politice și economice a continentului european [1].

În majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est (ECE) transferul de putere și resurse reflectă tendința de descentralizare, inițiată în anii '70 ai secolului trecut, care asigură independența administrativă și financiară a autorităților locale. Descentralizarea fiscală reprezintă componenta de bază a fenomenului descentralizării. Descentralizarea fiscală conține mai multe elemente de guvernare, inclusiv distribuirea echitabilă a surselor de venituri și prestarea serviciilor publice în mod transparent, eficient și responsabil.

Elementele de bază ale descentralizării fiscale sunt:

- transmiterea responsabilităților de prestare a serviciilor publice de la administrația centrală către autoritățile publice locale;
- împuternicirea autorităților publice locale de a colecta veniturile din sursele proprii pentru finanțarea acestor servicii.

Principiile descentralizării și autonomiei locale, datorită importanței lor și ratificării în anul 1996 de către Republica Moldova a Cartei europene a exercițiului autonom al puterii locale, au fost acceptate ca valoare universală a guvernării locale. În Republica Moldova, de la obținerea independenței și până în prezent, au fost întreprinse mai multe acțiuni de reformare a administrației publice. Însă, caracterul lor controversat, absența continuității și incertitudinea obiectivelor aspirate nu au permis avansarea spre autonomia locală reală. Până în prezent, efectul legilor adoptate în vederea redistribuirii funcțiilor s-a axat preponderent pe transferul de sarcini și responsabilități și, mai puțin, pe alocarea corespunzătoare a resurselor necesare executării lor. În același timp, perspectiva europeană încurajează reforma administrației publice din Republica Moldova. Una dintre prioritățile ei ține de aria financiară, care poate fi realizată prin descentralizarea fiscală. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova, subliniază că o veritabilă autonomie locală este esențială pentru democrație, iar autonomia locală adevărată este posibilă numai în condițiile independenței și autonomiei financiare.

Consolidarea autonomiei locale poate avea loc doar în cadrul unui proces de colaborare dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale, comunitățile locale, societatea civilă și sectorul privat, organizațiile naționale și internaționale [2].

Autonomia locală este forma modernă de exprimare a distribuirii împuternicirilor între Guvernul central și guvernele locale. Opțiunea generală pentru descentralizarea răspunderilor, pentru asigurarea serviciilor publice locale către autoritățile locale și pentru transferul competențelor decizionale privind realizarea resurselor necesare în acest scop are la bază serioase rațiuni de eficiență economică și de echitate socială.

Descentralizarea se bazează pe următoarele principii: administrarea locală autonomă; finanțe publice locale stabile; un mecanism clar și echitabil al transferurilor; competențe și atribuții; asigurarea și certitudinea referitor la mărimea bugetului și a capacității financiare.

Aceste principii necesită existența unui cadru legislativ, pe care Moldova în prezent și-l creează. Astfel, Constituția Republicii Moldova, adoptată în 1994, a stabilit autonomia administrativă locală ca pe un principiu de bază al guvernării (art.109). Dar, târăgănarea reformei administrative, a cadrului ei legislativ a împiedicat autoritățile locale să înainteze spre progres; s-a simțit o stagnare, o incapacitate de a rezolva problemele acute cu caracter economico-social la nivel local, dar de aici și la nivel republican. Această stare de stagnare, ba chiar și de regres în unele privințe, nu poate să nu trezească nemulțumire în rândurile populației. Sfârșitul anilor '90 ai secolului al XX-lea a înregistrat un progres pentru reforma administrativă locală. În mai 1996 este adoptată Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr.847-XIII), la 6 noiembrie 1998 Parlamentul Republicii Moldova adoptă Legea privind administrația publică locală (nr.186-XIV), care mai apoi se remaniază prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală (nr.781-XV, din 28 decembrie 2001), în 1999, la 9 iulie, este adoptată Legea privind Finanțele publice locale (nr.491-XIV), iar la 16 iulie 1999 Parlamentul Republicii Moldova adoptă Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (nr.523-XIV). În ansamblul lor, aceste legi determină funcțiile și împuternicirile autorităților centrale și locale și în domeniul finanțelor publice. În temeiul acestor legi, putem vorbi despre o descentralizare reală. Republica Moldova, ca și celelalte țări din Europa de Est și cea Centrală, vine dintr-un regim totalitar, de la un sistem hipercentralizat și superetatizat, croindu-și calea spre un sistem democratic de guvernare, de la centralizare la descentralizare [3].

Un sistem politic democratic se bazează pe conceptul de democrație locală. Condiția necesară și obligatorie a democrației este autoadministrarea (la nivelul satelor /comunelor/orașelor/municipiilor).

Elementele de bază ale noțiunii de autoadministrare sunt: autonomia locală; extinderea corespunzătoare a administrării locale; democrația locală [4].

Sfârșitul ultimului deceniu al secolului XX a fost martorul unor încercări, diferite după gradele de succes, de implementare a programelor de descentralizare fiscală și evoluție a puterii fiscale spre niveluri inferioare ale guvernării publice, atât în țările membre ale OCDE (Organizația de Cooperare Economică și Dezvoltare), cât și în alte țări.

În diverse țări, descentralizarea fiscală este motivată de diferite raționamente, diferite fiind și consecințele derivate din punctul de vedere al stabilității macroeconomice și creșterii economice. În cazul țărilor-membre ale OCDE, descentralizarea fiscală este susținută de argumentul că guvernele centrale nu sunt în măsură să răspundă adecvat la cererea crescândă pentru bunurile și serviciile publice. Argumentul este bazat pe principiul subsidiarității (teorema descentralizării a lui Oates: *fiecare serviciu public trebuie furnizat de jurisdicția ce controlează aria geografică minimă care ar internaliza beneficiile și costurile unei astfel de furnizări*), recunoscându-se că performanța sectorului public poate fi consolidată prin considerarea diferențelor locale în ceea ce privește cultura, mediul înconjurător, asigurarea cu resurse naturale, factorii economici și sociali. Adicional, preferințele și necesitățile locale sunt considerate a fi mai reușit satisfăcute de administrațiile publice locale decât cele centrale. Atât responsabilitatea, cât și eficiența alocativă pot fi îmbunătățite prin transferarea repartizării cheltuielilor mai aproape de sursele de venituri și, prin urmare, mai aproape de alegătorul median [5].

Reformarea sistemului fiscal, inclusiv a relațiilor fiscale interbugetare, în țările în dezvoltare au devenit o problemă foarte importantă la etapa actuală. Prin urmare, este necesar de a proiecta și dezvolta un sistem corespunzător de finanțe publice pentru a furniza eficient și efectiv servicii publice locale, menținând în același timp stabilitatea macroeconomică. Încercarea constă în investirea cu drepturi și responsabilități fiscale noi administrațiile publice locale și, simultan, în promovarea clarității și transparenței instituționale în activitatea de bugetare, astfel încât cheltuielile să fie conforme cu resursele nivelului local.

Problema principală care merită o atenție deosebită sunt relațiile dintre descentralizarea fiscală și dezvoltarea macroeconomică. Descentralizarea fiscală reușită depinde, de asemenea, de măsura disponibilității experienței la nivel local și de abilitatea autorităților locale de a gestiona un volum sporit de resurse și de a asigura un management eficient al cheltuielilor. În plus, reorientarea surselor de venit trebuie să fie în corespundere cu redistribuirea proporțională a funcțiilor legate de cheltuieli spre autoritățile publice locale și cu eforturile de încurajare a mobilizării veniturilor la nivelurile inferioare ale guvernării [6].

Pentru proiectarea acțiunilor de descentralizare fiscală în primul rând trebuie estimate obiectivele situației din domeniu. Deci, sarcina constă în evaluarea justă a gradului de autonomie financiară locală.

Pentru măsurarea gradului de descentralizare și a autonomiei financiare locale se vor utiliza următorii indicatori: ponderea cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice; ponderea cheltuielilor publice locale în PIB; ponderea veniturilor bugetelor locale în PIB; ponderea veniturilor fiscale ale bugetelor locale în PIB; ponderea veniturilor nefiscale ale bugetelor locale în PIB.

În Republica Moldova, evoluția ponderii indicatorilor menționați mai sus pentru perioada 2003-2007 este prezentată în următorul Tabel.

Tabel

Structura indicatorilor în PIB pe anii 2003-2007, în %

Anii	2003	2004	2005	2006	2007
Ponderea cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice în RM, %	38,78	34,67	36,02	35,20	31,56
Ponderea cheltuielilor publice locale în PIB, %	10,21	8,97	10,03	11,31	10,51
Ponderea veniturilor bugetelor locale în PIB, %	7,54	6,30	9,18	10,10	9,97
Ponderea veniturilor fiscale ale bugetelor locale în PIB, %	6,12	5,01	4,60	4,84	4,77
Ponderea veniturilor nefiscale ale bugetelor locale în PIB, %	1,29	0,81	0,69	0,55	0,56

Sursa: Elaborată de autor în baza datelor Biroului Național de Statistică

Din datele expuse în Tabel poate fi observată tendința de reducere a autonomiei publice locale pentru perioada 2003-2007.

Ponderea cheltuielilor locale în totalul cheltuielilor publice este indicatorul direct al descentralizării fiscale și reprezintă un indicator imperfect de măsurare a autonomiei financiare locale. Ponderile relative pun în evidență, în primul rând, structura cheltuielilor publice totale și abia apoi autonomia nivelurilor inferioare ale administrației în elaborarea politicii lor fiscale curente.

Prin urmare, datele din Tabel reflectă centralismul fiscal, care poate fi caracterizat prin îmbinarea unei autonomii financiare locale reduse și a unei dependențe a administrației publice locale de transferurile de la bugetul de stat. În acest caz, resursele transferate de la centru administrațiilor publice locale sunt destul de însemnate și puține surse locale de venituri sunt transmise jurisdicțiilor locale. Elaborarea politicilor locale poate fi limitată, guvernele locale devenind agenții funcției de cheltuieli ale centrului, iar centrul este responsabil de mobilizarea veniturilor atât la nivel local, cât și central.

Este necesar a menționa că pentru extinderea descentralizării trebuie respectat criteriul eficienței economice, al obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice și al ariei geografice a beneficiarilor serviciului public respectiv. În acest sens, de o importanță critică este capacitatea administrativă a UAT, prin care se înțelege ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor.

Există legături strânse între bugetul administrației centrale și bugetele administrațiilor locale. Politicile financiare ale administrației publice centrale au influențe destul de mari asupra administrațiilor publice locale. Și invers, politicile financiare ale autorităților locale au implicații importante asupra performanței economice și financiare generale a unei țări. În cele din urmă, elaborarea și implementarea politicilor financiare trebuie să răspundă obiectivelor și priorităților economice generale, fiind, în primul rând, favorabile creșterii economice.

Eficiențizarea relațiilor interbugetare în Republica Moldova, inclusiv prin extinderea descentralizării fiscale, trebuie să aibă ca punct de plecare optimizarea structurii veniturilor și a cheltuielilor publice, pentru ca acestea să consolideze creșterea economică.

Procesul descentralizării reprezintă o cale importantă de eficientizare a performanțelor la nivelul administrației publice, asigurând, de asemenea, o mai bună transparență a activităților și a rezultatelor.

Până în prezent există unele elemente care afectează autonomia locală, cum ar fi: menținerea implicațiilor la formarea, administrarea și gestionarea finanțelor publice locale; dependența bugetelor locale de bugetul de stat; lipsa consultărilor APL (Administrației Publice Locale) la modificarea legislației ce ține de interesul lor.

Pentru a obține unele rezultate reale ale descentralizării, cadrul legislativ al țării va fi supus modificării nu o singură dată, evoluând concomitent cu dezvoltarea social-economică a țării, al cărei nivel, la etapa actuală, nu ar permite trecerea unităților administrativ-teritoriale la autofinanțare deplină.

Realizarea unei autonomii financiare efective în plan local presupune reducerea rolului autorităților centrale în stabilirea cuantumului și categoriilor de venituri fiscale și nefiscale la nivel local, în utilizarea veniturilor locale, deci în stabilirea priorităților privind orientarea și efectuarea cheltuielilor și în ceea ce privește exercitarea coordonării administrative asupra aparatului fiscal pe plan local. Rolul statului, ca autoritate centrală, apare în cadrul determinării politicii generale de dezvoltare a autorităților și instituțiilor administrației publice locale, în generarea de experiență și sprijin pentru consolidarea instituțională a aparatului fiscal subordonat autorităților locale.

Pentru asigurarea consolidării autonomiei locale, implicit a autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale, este necesară elaborarea unor politici publice care prin consolidarea descentralizării fiscale ar oferi posibilități reale pentru asigurarea dezvoltării economice a unităților administrativ-teritoriale. La promovarea politicii de descentralizare se vor lua în considerație următoarele priorități:

- schimbarea rolului autorităților administrației publice locale în vederea eficientizării procesului de administrare, prestării serviciilor, reglementării și distribuirii echitabile a bunurilor create în procesul dezvoltării economice;
- formarea unor mecanisme eficiente de administrare, care vor fi flexibile, transparente și accesibile pentru public;
- armonizarea standardelor administrării publice locale cu cele ale Uniunii Europene în contextul abordării unice a elementelor reformei funcționale, structurale și organizatorice a administrației publice în general;
- perfecționarea procesului de luare a deciziilor utilizând abordările strategice pentru comunitățile locale etc.

Este necesară promovarea unor politici manageriale pentru autoritățile publice locale, în vederea asigurării acestora cu personal calificat și competent în ceea ce privește administrația publică locală.

Delimitarea competențelor autorităților publice de diferite niveluri să fie asigurată în așa fel, încât acestea să se suplinească și să nu se dubleze sau să se repete.

Cadrul legislativ ce reglementează activitatea autorităților publice locale, precum și cadrul legislativ conex să fie coroborat astfel încât să asigure o implementare corectă și uniformă a legislației pe întreg teritoriul țării.

Referințe:

1. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. - Chișinău: Epigraf, 2006, p.9.
2. Ibidem.
3. Manole T. Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. - Chișinău, 2003, p.53.
4. Manolescu Gh. Buget: abordare economică și financiară. - București: Editura Economică, 1997, p.36
5. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova, p.18.
6. Ibidem.

Prezentat la 12.09.2008