

ANEXA C. DECENTRALIZAREA REGIONALĂ ȘI POLITICA REGIONALĂ

Natura relațiilor între Guvernul și autoritățile regionale și locale are implicații considerabile de natură politică, administrativă și economică. Modul în care oamenii trăiesc în comunitățile lor, calitatea deciziilor luate la nivel local și măsura în care aceste decizii răspund necesităților și dorințelor populației afectate cel mai mult de acestea, adevăratul sens al apartenenței la o comunitate spre deosebire de cel al simplei viețuirii în sânul comunității, sunt afectate substanțial și, deseori, determinate de modul de organizare a relațiilor între guvernul central, regiuni și autoritățile locale. Aceste relații influențează natura relațiilor politice între cetățeni. Într-o dimensiune diferită dar întrepătrunzătoare, ele, de asemenea, afectează eficiența eforturilor socio-economice de dezvoltare. Natura și impactul politicii regionale depinde într-o mare măsură de natura și conținutul decentralizării regionale.

Luând ca punct de pornire *Carta Europeană a Autoadministrării Locale* și experiența Europeană în domeniul decentralizării, această notă reflectă asupra situației curente în Moldova și face o serie de comentarii și sugestii pe viitor în contextul Strategiei de Dezvoltare.

După o privire generală asupra principiilor fundamentale și a unor aspecte ale Cărții Europene a Autoadministrării Locale, capitolul 2 ia în discuție unele aspecte ale experienței Europei Occidentale în domeniul decentralizării și unele din dimensiunile principale ale acestui proces. Capitolul 3 ia în considerație situația curentă din Moldova, elucidează o serie de cerințe și obstacole în calea procesului decentralizării regionale și a politicii regionale, și face o serie de comentarii și sugestii privind strategia decentralizării regionale și politica regională pe termen mediu.

În acest loc, spre evitarea eventualelor confuzii, se impune o clarificare a termenilor. În ceea ce urmează, termenul “politică regională” se folosește cu referire la politica adoptată de către regiune în scopul avansării dezvoltării sale socio-economice. De asemenea, el poate fi numit, într-un context corect, “politică locală - sau regională - de dezvoltare economică”. Aceasta pentru a nu se confunda cu politica economică a guvernului central față de regiuni sau cu politica decentralizării regionale.

**Decentralizarea administrativă și autoadministrarea locală:
experiența europeană**

Carta Europeană a Autoadministrării Locale: principii fundamentale

La 2 Mai 1996 Moldova a semnat Carta Europeană a Autoadministrării Locale (numită în continuare “Cartă”). Ratificarea în Parlament a avut loc în Iulie 1997, astfel încât acumțara se consideră legată de statutul Cărții. Prin semnarea Cărții Moldova se aliniază la acele țări care acceptă principiile sale fundamentale. Aceste principii ale Autoadministrării locale - și însăși Carta - se aplică la toate categoriile de autorități locale și regionale aflate pe teritoriul părților semnatare. Din aceste considerente pare a fi de folos și binevenit de a începe aceasă scurtă discuție a experienței Europene în domeniul decentralizării locale și regionale cu o referire la Cartă și la unele din principiile și implicațiile sale.

Aprobată pentru prima dată de către țările membre ale Consiliului Europei în Octombrie 1985, Carta are la bază asumații formulate explicit și câteva principii fundamentale. Preambulul Cărții include următoarele considerații:

- Autoritățile locale sunt unul din fundamentele principale ale oriăru regim democratic.
- Cetățenii au dreptul de a participa la conducerea afacerilor publice locale.
- Acest drept poate fi exercitat în cel mai direct mod la nivel local.

- Existența autorităților locale cu responsabilități reale poate asigura o administrare eficientă și, în același timp, apropiată de cetățeni.
- Păstrarea și întărirea autoadministrării locale reprezintă o contribuție importantă la construirea Europei, bazate pe principiile democrației, și la decentralizarea puterii.
- Toate acestea “împun existența autorităților locale înzestrate cu organe decizionale constituite pe cale democratică, având un înalt grad de autonomie în ceea ce privește responsabilitățile lor, căile și modalitățile de exercitare a acestor responsabilități și resursele necesare pentru realizarea lor”.

Carta definește autoadministrarea locală ca “dreptul și capacitatea autorităților locale de a reglementa și gestiona o parte substanțială a afacerilor publice pe propria lor răspundere și în interesul populației locale” (Art. 3, N. 1¹). Acest principiu “va fi recunoscut în legislația domestică și, acolo unde practicabil, în constituție” (Art. 2). Ca să nu discutăm Carta articol cu articol, în ceea ce urmează ne vom opri asupra principiilor sale fundamentale:

Organe alese pe cale democratică: Autoadministrarea locală “va fi exercitată de către consilii sau adunări compuse din membri aleși pe cale democratică prin vot secret, în baza unui sufragiu direct și universal, și înzestrate cu organe executive responsabile în fața lor” (Art. 3, Nr. 2). Acest principiu are două aspecte: în primul rând, acesta este un principiu general al democrației, într-al doilea rând, din cauza asocierii existente în societățile democratice între democrație și independență, faptul că organele locale sunt alese, le conferă acestora o legitimitate separată și independentă de cea a autorităților centrale. O astfel de legitimitate constituie o bază importantă a autonomiei lor.

Autonomie juridică: “Puterea atribuită autorităților locale va fi, în mod normal, deplină și exclusivă. Ea nu poate fi împiedicată sau limitată de o altă autoritate centrală sau regională, cu excepția cazurilor prevăzute în lege” (Art. 4, Nr. 4). Acest principiu înseamnă că autoritățile locale trebuie să fie capabile să decidă liber în probleme ce țin de competența lor. Supravegherea din partea autorităților regionale sau naționale a modului în care autoritățile locale își exercită competența trebuie să fie strict limitat la asigurarea respectării legii. Același lucru, însă, nu este valabil în cazul sarcinilor exercitate de către autoritățile locale prin delegare din partea autorității de nivel superior, în care caz nu numai legalitatea dar și rațiunea - cu alte cuvinte corectitudinea sau oportunitatea - deciziilor poate constitui obiectul controlului. Principiul independenței se aplică de asemenea la libertatea pe care o are autoritatea locală “de a-și determina propriile-i structuri administrative interne în vederea ajustării lor la necesitățile locale și a asigurării unei gestiuni eficiente” (Art. 6, Nr. 1). Practic, gradul autonomiei - juridice la fel ca și a celei efective - a autorităților decentralizate variază enorm de la stat la stat din motive istorice, culturale și ideologice chiar și printre părțile semnatare ale Cărții.

Autonomie financiară: În strânsă legătură cu - și, în mod normal, mult mai strict reglementată - decât autonomia juridică este autonomia financiară, fără de care autonomia juridică nu are mare valoare. Practic, libertatea acțiunilor - și, implicit, autonomia - autorităților locale depinde de importanța resurselor aflate la dispoziția acestora, atât a celor financiare cât și a celor nefinanciare. Carta declară autoritățile locale ca având dreptul asupra propriilor resurse financiare și că acestea trebuie comesurabile cu responsabilitățile ce le revin. Pe cât posibil, donațiile în folosul autorităților locale nu trebuie să fie destinate unor anumite proiecte, deoarece aceasta diminuează autonomia lor financiară. Mai mult ca atât, și pentru a evidenția autonomia locală, o parte a resurselor financiare a autorităților locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, nivelul cărora autoritatea, în limitele prevăzute de statut, are dreptul de a le fixa. În sfârșit, sursele de venit trebuie să fie suficient de diversificate pentru a le permite acestora să meargă în pas cu cheltuielile impuse autorităților locale în procesul îndeplinirii sarcinilor lor.

¹ Cu excepția cazurilor indicate explicit, numerele articolelor în acest capitol se referă la Carta Europeană a Autoadministrării Locale

Solidaritatea: Autoritățile locale mai slabe financiar trebuie să beneficieze de măsuri sau proceduri de egalizare - implicând, în mod normal, transferuri diferențiate - menite să corecteze efectele unei distribuții inegale a resurselor financiare și să le ajute să suporte greutățile financiare asociate cu îndeplinirea funcțiilor lor. Cu toate acestea, aceste măsuri nu trebuie să diminueze discreția pe care acestea o exercită în cadrul propriei sfere de responsabilități. Cu alte cuvinte, toate transferurile trebuie să fie necondiționate, fapt fără de care autoritățile locale și-ar putea vedea autonomia puternic limitată.

Ierarhizarea: “Responsabilitățile publice vor fi exercitate, de preferință, de acele autorități, care se află cel mai aproape de cetățeni. Alocarea responsabilităților unei alte autorități trebuie să se facă în conformitate cu sfera de acțiune și natura sarcinilor și cu cerințele impuse de considerentele eficienței și economiei” (Art. 4, Nr. 3). Ierarhizarea s-a impus ca unul din principiile de bază în reglementarea atribuției responsabilităților între autorități la diferite niveluri: național și regional, regional și local sau - în cazul Uniunii Europene - între Uniune și guvernele naționale. Este considerat a fi un mijloc de apărare contra guvernelor mari și contra birocratizării, având un impact pozitiv asupra răspunderii guvernului și, respectiv, asupra participării cetățenilor.

Precum a fost menționat mai sus, Carta presupune a fi aplicată la toate autoritățile subnaționale, adică atât la cele locale cât și la cele regionale. Merită menționat faptul că, actualmente, Congresul Autorităților Locale și Regionale a Europei lucrează asupra unui document având șansa să devină Tratatul European privind Autoadministrarea Locală. Principiile fundamentale ale acestui document sunt, în linii generale, cam aceleași ca și a Cărții Autoadministrării Locale. El declară regiunile ca fiind unul din fundamentele regimurilor democratice ale statelor Europene, prezentând un nivel corespunzător de autoritate atât pentru încurajarea dreptului cetățenilor de a participa la conducerea afacerilor publice, cât și pentru o implementare eficientă a principiului ierarhizării. Printre cele mai interesante noutăți prezente în document se numără declarația potrivit căreia puterile de decizie și de gestiune a regiunii trebuie să fie astfel, încât să permită adoptarea și implementarea unei politici speciale pentru fiecare regiune. De asemenea, interesantă este declarația principiului potrivit căruia “În măsura în care regulile adoptate la nivel de stat pot afecta sfera Autoadministrării locale sau interesele regiunilor, regiunile trebuie să poată participa la procesul decizional” (Art. 12, Nr. 1 al proiectului). Această participare poate lua diferite forme, inclusiv reprezentarea regiunilor în organele legislative și administrative, consultări între stat și fiecare regiune în parte sau consultări între organele de stat și structurile de reprezentare a regiunilor.

Decentralizarea regională în Europa Occidentală

În mod inevitabil, pe așa un continent divers cum e Europa, experiența Europei Occidentale în domeniul regionalizării este extrem de valoroasă. Printre semnatarii Cărții se numără țări în care nu au fost definite regiuni (de exemplu, Olanda unde instanța administrativă intermediară este provincia); alte, precum Portugalia, în care numai pe o parte a teritoriului există regiuni autonome; alte, precum Italia și Spania, în care regiuni cu diferit nivel de autonomie și cu diferite seturi de responsabilități reprezintă o parte importantă a sistemului politic și administrativ; în sfârșit, există state federale precum Germania, Belgia, Austria și Confederația Elvețiană. În toate aceste cazuri diversitatea, reflectând diferite tradiții istorice, politice, ideologice și administrative reprezintă mai mult o regulă decât o excepție.

Gradul decentralizării în Europa diferă. Franța, de exemplu, a avut o lungă tradiție centralistă, în formă de *departamente*, unde executivul era condus de un *prefect* numit din centru, care era conducătorul administrației publice a *departamentului*². Aproape de celălalt capăt al spectrului,

² Acest aranjament este, de obicei, denumit deconcentrare, dat fiind că serviciile publice și secțiunile ministeriale la nivelul departamentului își exercită funcțiile prin delegare din partea autorității centrale, în fața căreia acestea sunt responsabile și de către care sunt, în general, controlate. Cu toate că aceasta se face cu intenția de a apropia guvernul de cetățeni, deconcentrarea e cea care face acest lucru pentru guvernul central. Deconcentrarea poate duce la creșterea

Germania este o federație de Landuri sau state, care exercită toată puterea guvernamentală și care exclud toate funcțiile guvernamentale cu excepția celor rezervate Federației prin constituție (formând lista obișnuită constând din apărarea, afacerile externe, cetățenia, protecția și controlul frontierelor, vămile, politica monetară, statistica în scopuri federale, poșta și telecomunicațiile, transportul aerian și feroviar al Federației, etc.). În ceea ce privește competența Statelor, rolul Guvernului Federal se limitează la promulgarea regulilor administrative de ordin general și la supravegherea în vederea asigurării conformării Statelor la legislația în vigoare.

Exista, de asemenea, o mare diversitate în ceea ce privește problema distribuției responsabilităților între administrarea centrală și entitățile teritoriale. Acest fapt constituie un subiect de o mare importanță, dat fiind că distribuția responsabilităților determină într-o mare măsură modul în care se împarte puterea politică la diferite niveluri teritoriale. Aici, de asemenea, există o mare diversitate de soluții între statele regionale sau federale.

În general, toate modelele de distribuție a responsabilităților funcționează în baza unei sau mai multor liste de responsabilități, plus o clauză reziduală, care, în funcție de originea și formarea statului în cauză, atribuie responsabilitățile reziduale centrului sau regiunilor. Astfel, Italia, de exemplu, unde regionalizarea s-a suprapus asupra statului unitar, are în constituția sa o singură listă de responsabilități regionale, lăsând toată puterea reziduală în seama statului central, care, de asemenea, stabilește principiile generale ale legislației regionale. Aceasta, practic, duce la un sistem în care toate responsabilitățile regionale sunt, în fapt, împărțite cu guvernul central. În constituția Statelor Unite, pe de altă parte, însă, există o listă a responsabilităților Statului Federal, plus o clauză generală care stipulează că toate celelalte puteri sunt ale Statelor. Constituția Germaniei include o listă de puteri rezervate în exclusivitate Federației și o altă listă de responsabilități față de care Federația și Statele dețin puteri concurente, situație în care Statele dețin puterea legislativă în măsura în care Federația nu-și exercită dreptul său legislativ conform statutului. Responsabilitățile reziduale sunt, și în acest caz, ale Statelor.

Spania, la fel ca și Italia sau Franța, este un stat unitar; cu toate acestea, însă, regiunile spaniole au un înalt nivel de autonomie, care din plin justifică denumirea lor oficială de Comunități Autonome. Constituția Spaniei din 1978 formulată într-o atmosferă de pretenții autonome, și chiar separatiste, din partea unor regiuni, are două liste separate de responsabilități: cele care sunt în competența exclusivă a Statului și cele care, cu condiția aprobării statutului lor de autonomie³, pot trece în competența Comunităților Autonome. Această a doua listă a avut un caracter tranzitoriu în acel sens, că la cinci ani după aprobarea statutului de autonomie Comunitățile Autonome au obținut dreptul, prin reformarea statutului de autonomie, de a-și asuma toate responsabilitățile care nu sunt rezervate în exclusivitate Statului. În afara de aceasta, există o dublă clauză reziduală, care stipulează că (a) responsabilitățile în problemele ce nu țin de competența exclusivă a Statului pot fi asumate de Comunitățile Autonome, și (b) responsabilitățile pe care Comunitățile Autonome nu și le asumă prin statutul lor de autonomie vor rămâne în competența Statului. Un aspect deosebit de inovativ al acestui sistem este natura evolutivă a caracterului decentralizării; odată cu asumarea de către Comunitățile Autonome a unei proporții crescânde de probleme ce țin de competența lor, în mod corespunzător se schimbă și distribuția responsabilităților între acestea și Guvernul central.

eficienței guvernului central, ea însă nu este și nu trebuie confundată cu decentralizarea. După 1982, sistemul francez de administrație publică locală a evoluat către un transfer de putere și o mai mare autonomie a organelor de administrație locală. Sistemul prefectural descris mai sus mai poate, totuși, fi întâlnit în Europa și în prezent. Un exemplu de notat ar fi Grecia, unde guvernul central, prin intermediul prefecturilor săi, exercită un control considerabil asupra administrației publice locale.

³ Statutul de Autonomie este legea de bază a oricărei Comunități Autonome, care determină nivelul autonomiei Comunității prin specificarea responsabilităților în competența Comunității în limitele stabilite prin Constituție. Statutele de Autonomie a două regiuni diferite pot să difere în conformitate cu setul de responsabilități asumate de fiecare din ele.

Constituția Spaniei și Statutele de Autonomie au reușit să soluționeze problema potențial serioasă a separatismului și, în același timp, să întărească democrația spaniolă și participarea locală.

Fără o decentralizare fiscală decentralizarea administrativă nu ar fi mai mult decât o șaradă sofisticată. În Spania, spre exemplu, reflectând desăvârșirea procesului real al decentralizării, cheltuielile Administrației Centrale s-au redus de la 89.95 la sută din totalul bugetului consolidat în 1980 la 63.42 la sută în 1992. În același timp, cheltuielile administrației locale au crescut de la 10.05 la sută la 14.00 la sută din buget, pe când cota parte a Comunităților Autonome a crescut de la zero (acestea au început să funcționeze abia în 1981) la 22.58 la sută.

Aceste cheltuieli de la diferitele niveluri de administrare în totalul cheltuielilor statului pot fi folosite în calitate de prim indicator al decentralizării, cu toate că la interpretarea acestor date trebuie reținut faptul, că delegarea funcțiilor guvernului central către autoritățile locale și regionale, de asemenea, mărește partea lor de buget, fără ca aceasta să însemne, în mod necesar, creșterea autonomiei lor decizionale. Tabelul 1 din Anexă oferă unele informații privind cota parte din totalul cheltuielilor la diferite niveluri de administrare, pe exemplul unei serii de țări Occidentale.

Unele cerințe pentru o decentralizare reușită

În ciuda promisiunilor și a argumentelor puternice în favoarea ei, în practică, decentralizarea nu este întotdeauna una reușită. Ceea ce se potrivește de minune în Europa Occidentală, cu o istorie lungă de dezvoltare instituțională și cu o lungă - deși nu și neîntreruptă - tradiție de guvernare democratică și de respectare a legii, poate să nu se potrivească în aceeași măsură la alte țări cu un mediu mai puțin favorabil decentralizării. De aceea este foarte important de a atrage atenția asupra cadrului instituțional, atât celui formal cât și celui neformal, în condițiile căruia se propune decentralizarea.

O posibilă problemă importantă a decentralizării poate fi corupția. Oficialitățile locale sunt mult mai accesibile decât cele ministeriale și, mai ales la nivel local, diferența între acomodarea unei cereri rezonabile și încălcarea ușoară a legii este, deseori, neclară. Prin apropierea guvernului de popor decentralizarea, de asemenea, aduce posibilitatea corupției.

Problema se complică prin lipsa generală de experiență și cunoștințe a oficialităților alese locale în domeniul managementului afacerilor locale, și prin faptul că birourile locale sunt, deseori, mai puțin competente și mai puțin motivate decât omologii lor la nivel național, ne fiind în stare să asigure oficialităților locale suportul tehnic și administrativ necesar. Această problemă se întâlnește chiar și în Europa Occidentală, unde există diferențe substanțiale de la țară la țară și de la regiune la regiune în ceea ce privește calitatea, instruirea și motivarea oficialităților alese și a birourilor locali.

O altă problemă înrudită ține de răspunderea fiscală a autorităților locale. Decentralizarea înseamnă că autoritățile locale sau regionale își asumă controlul asupra resurselor financiare și răspunderea pentru gestionarea cheltuielilor publice. Aici putem distinge câteva probleme posibile. Prima are loc atunci când transferul responsabilităților către o autoritate decentralizată nu merge în pas cu transferul surselor de venit. În așa cazuri - care trebuie evitate cu orice preț - autoritățile locale ușor realizează imposibilitatea lor de a-și îndeplini funcțiile asumate, acest lucru având un impact serios asupra moralului lor și asupra încrederii acordate de către cetățenii de pe loc. În altă ordine de idei, managementul resurselor financiare și a cheltuielilor publice necesită cunoștințe tehnice pentru a duce un sistem adecvat de contabilitate și a realiza prevederile necesare de venit și cheltuieli. Așa cunoștințe sunt căutate în multe țări, persoane cu așa pregătire fiind greu de găsit mai ales la nivel local.

În sfârșit, situația instituțională de pe loc poate încuraja comportamentul necorespunzător al autorităților decentralizate, în special față de cheltuielile publice. Cu cât o instituție locală se bazează mai mult pe propriile surse de venit, cu atât mai mare este interesul ei de a lua decizii fiscale de răspundere, de a menține balanța bugetului și de a spori eficiența. Dacă, însă, o așa o autoritate

beneficiază de o subvenție, mărimea căreia depinde de costul ei, caracterul interesului se schimbă, tinzând spre maximizarea costului mai degrabă decât spre minimizarea lui. În cazuri extreme, dacă granturile se oferă în funcție de nivelul sărăciei locale, ar fi în interesul unei astfel de autorități să maximizeze nivelul sărăciei locale. O altă consecință negativă a sistemului bazat, în principal, pe granturi și transferuri este faptul, că așa un sistem tinde să genereze în sânul autorității o atitudine de dependență mai degrabă decât de automulțumire. Este important ca, în cazul existenței sistemului de transferuri, acesta să fie elaborat în așa fel încât să diminueze aceste probleme. Un sistem necondiționat bazat pe o formulă de distribuție a resurselor ar fi de preferat în fața sistemelor bazate pe proiecte sau pe calcularea costurilor unor activități specifice, deși așa sisteme ar putea fi necesare în perioade de transfer a noilor responsabilități către o autoritate decentralizată.

Unele din aceste probleme pot fi rezolvate prin asigurarea instruirii oficialităților și funcționarilor locali. O astfel de instruire ar avea o cale lungă de parcurs până a face oamenii să înțeleagă responsabilitățile lor și modalitățile cele mai bune de realizare ale lor. Oficialităților locale trebuie, de asemenea, să li se acorde posibilitatea de a frecventa asemenea cursuri de instruire, fapt care ar putea necesita o eliberare specială de la locul de muncă a oficialității în cauză.

Pe lângă aceasta, funcționarii locali ar trebui să fie remunerați în funcție de capacitățile și responsabilitățile lor. Mai mult ca atât, o structură corespunzătoare de promovare profesională, cu reguli clare de promovare și creștere a salariilor în funcție de performanța prestată, constituie, în mod normal, un factor de stabilitate, ce permite autorității decentralizate de a păstra în sânul său cadrele cele mai bune și care prezintă un stimulent important pentru creșterea calificării și performanței.

Politica regională în Moldova: unele comentarii și sugestii

Obstacole și cerințe relevante la politica regională în Moldova

Unele aspecte contextuale ale realității din Moldova joacă un rol important în determinarea cerințelor și obstacolelor în calea decentralizării administrative și politicii regionale. Printre acestea, cele mai importante (nu însă în ordinea importanței lor) sunt următoarele:

- Cu toate că a fost atins un progres substanțial, țara este încă în proces de finalizare a reformelor instituționale, necesare pentru o tranziție completă la economia de piață. Domeniile în care reforma ulterioară este considerată a fi necesară sunt privatizarea întreprinderilor de stat, reforma agrară și restructurarea sectorului energetic. Pe alt front, cel al dezvoltării politice, țara a obținut un progres impresionant și, lăsând la o parte cazul Transnistriei, democrația pare a fi pe calea cea dreaptă a consolidării.
- În ciuda succesului în obținerea stabilității macroeconomice, eșecul în atingerea obiectivelor în domeniul veniturilor publice presupune că există puține sau nu există deloc posibilități pentru creșterea cheltuielilor, în special în domeniul investițiilor.
- Nu există nici un semn ca volume însemnate de resurse străine să se îndrepte în investițiile de producție.
- Deficitul comercial crescând și starea datoriilor externe ale țării implică faptul că creșterea exportului este o prioritate primordială.
- Actualmente Parlamentul Moldovei lucrează asupra unor noi proiecte de legi care, în caz dacă vor fi adoptate, vor micșora substanțial numărul de raioane și vor reforma administrarea lor. Aceste legi nu afectează statutul juridic special al Gagauz-Yeri.
- Soluționarea problemei cu Transnistria s-ar putea să necesite aprobarea pentru ea a unui statut special de autonomie; dată fiind importanța economică a regiunii, aceasta ar putea însemna un nivel considerabil de autonomie economică.

Lipsa de definiție a situației din Transnistria și faptul că în unele grupuri din Parlament se simte o opoziție semnificativă față de proiectele de legi cu privire la reforma administrației regionale presupun, că există un nivel mai înalt de incertitudine în domeniul politicii regionale decât ar fi normal în cazuri similare, chiar luând în considerare faptul că strategiile, prin definiție, sunt formulate în condiții incerte. Ceea ce poate fi spus în prezent despre politica regională trebuie, de aceea, să fie formulat cu o oarecare flexibilitate pentru acomodarea viitorului foarte deschis și incert al acestui sector.

Discuția ulterioară este axată pe trei probleme principale:

- Care sunt condițiile principale ale unei politici regionale eficiente?
- Sunt oare schemele de administrare regională existente sau propuse cele în stare de a realiza asemenea condiții?
- Care trebuie să fie, în contextul actual al Moldovei, centrul atenției și abordarea politicii regionale?

Aceste probleme vor fi abordate în capitolele ce urmează.

Condițiile unei politici regionale eficiente

Experiența ne arată că, printre condițiile necesare pentru ca o autoritate regională să fie capabilă de a-și asuma răspunderea principală în formularea și implementarea politicii menite să impulsioneze dezvoltarea socio-economică a regiunii sale, cele mai importante sunt următoarele trei:

- Autoritățile trebuie să dispună de un nivel anumit de autonomie administrativă.
- Pentru realizarea obiectivelor, autonomia aceasta trebuie să meargă în pas cu disponibilitatea unor resurse suficiente, atât financiare cât și umane.
- Regiunea ce reprezintă obiectul politicii de dezvoltare trebuie să fie de o anumită dimensiune și complexitate minimă.

Prima din aceste condiții nu cere o elaborare specială: fără o anumită autonomie autoritățile regionale nu sunt mai mult decât niște agenți ai guvernului central în regiune, care nu sunt în stare de a prelua inițiativa ori de a face alegerea cerută. Cât privește a doua condiție, problema resurselor financiare necesare depinde, în mod crucial, de poziția adoptată față de dezvoltarea regiunii și de politică însăși. În fapt, în domeniul resurselor financiare există mai puțină flexibilitate decât în cel al resurselor umane, disponibilitatea unei echipe-nucleu de profesioniști competenți și devotați fiind o cerință esențială pentru o politică de dezvoltare regională de succes.

Referitor la problema a treia, lăsând la o parte cazurile speciale de amplasări foarte favorabile ori de disponibilități de resurse naturale, cu cât mai complexă (în ceea ce privește activitățile și interacțiunile) este regiunea, cu atât mai mare se așteaptă a fi potențialul său de dezvoltare - complexitatea fiind asociată în mod normal cu dimensiunea. Regiunile mici ori simple (sau omogene), sunt strict limitate în potențialul său de dezvoltare, oricât de autonome ar fi ele: dimensiunile și complexitatea lor insuficientă limitează ceea ce se poate face cu ele (sau ceea ce pot face ele singure), în ceea ce privește dezvoltarea. Condiția aceasta, de asemenea, este dese ori interpretată ca presupunând că regiunea trebuie să aibă pe teritoriul său cel puțin un singur oraș secundar. Un asemenea oraș se presupune a fi în stare de a asigura complexitatea social-economică - în ceea ce privește activitățile, interacțiunile, relațiile și rețelele - care lipsește în restul regiunii, și de a spori astfel viabilitatea eforturilor de dezvoltare.

Decentralizarea regională în Moldova

Comparând sistemul actual de administrare regională cu cel ce se propune în proiectele de legi actualmente examinate de către Parlament, în special din punct de vedere al principiilor Cărții

Europene a Autoadministrării Locale și a condițiilor enumerate în capitolul precedent, par a fi oportune unele observații:

- Prima, prin dimensiunile lor, raioanele ce se preconizează în noile proiecte de legi par a fi mai capabile decât cele actuale de a asigura condițiile pentru o politică adecvată de dezvoltare regională, precum și o administrare regională viabilă. Dimensiunile mici ale actualelor raioane au fost, timp îndelungat, obiectul criticii care accentua insuficiența lor pentru viabilitate social-economică, iar alternativele preconizate prevăd un număr de raioane mult mai mic decât cel actual. Pe de altă parte, chiar și noile raioane sunt relativ mici și nu toate vor avea, la început, orașe secundare. Dimensiunile lor mici, însă, sunt o reflecție și o consecință a dimensiunilor mici ale țării însăși, iar instaurarea în capitalele raioanelor a unei administrații cu adevărat decentralizate va putea duce, eventual, la creșterea în țară a numărului de centre urbane de dimensiuni medii.

- Trebuie subliniat că, chiar și cu raioanele existente, nu va fi imposibil de a formula politici de dezvoltare regională, cu toate că acest lucru poate fi obținut numai prin mari cheltuieli suplimentare de coordonare. O modalitate posibilă de a face acest lucru ar putea fi crearea special în acest scop de asociații de raioane. Foarte reușită în această privință este experiența Portugaliei din anii ce au urmat imediat după revoluția din 1974. Fiind confruntată cu municipalități foarte mici și cu un deficit considerabil de resurse financiare și lipsa personalului tehnic în administrațiile locale, Guvernul Central a lansat un proces de creare de asociații de municipalități, fiecare din ele fiind ulterior asigurate cu un birou tehnic bine dotat din punct de vedere tehnic și uman. Aceste birouri tehnice, având în sarcina lor efectuarea studiilor și elaborarea de proiecte atât pentru asociații cât și pentru municipii aparte, au jucat un rol cheie în rezolvarea problemelor legate de dimensiunile lor mici. Aceasta a fost, de asemenea, o ocazie importantă, pentru municipiile care până atunci lucrau și adoptau decizii în izolare, de a se deschide pentru cooperarea cu alții și de a învăța a lucra împreună și a adopta decizii colective. Ca o consecință a creării lor s-a ameliorat substanțial calitatea planificării municipale și intermunicipale.

- Referindu-se tot la problema dimensiunilor, păstrarea actualelor orașe raionale ca sectoare sau *plasa*, precum și păstrarea după aceste sectoare a sarcinii de prestare a principalelor servicii publice pare a fi o modalitate foarte rațională de minimizare a efectului reformei propuse privind distanța ce desparte administrația de cetățeni. Trebuie, însă, de avut grijă de a se evita creșterea numărului serviciilor publice și funcționarilor, fapt care poate să ducă la majorarea inacceptabilă a cheltuielilor de prestare.

- Separarea responsabilităților între nivelurile regionale și locale pare să fie, de asemenea, perfectată în noile proiecte de legi. În sistemul actual împuternicirile consiliilor, atât ale celor regionale cât și ale celor locale, au fost formulate în același articol, care reflectă diferența relativ mică dintre cele două tipuri de autorități; în noile proiecte de legi există o foarte clară separare a funcțiilor între ambele tipuri de autorități decentralizate, reflectând diferențierea accentuată dintre ele. Cu alte cuvinte, propunerile reprezintă o adevărată încercare de introducere a autorităților de nivel intermediar, situate între Guvernul Central și autoritățile locale. În același timp, trebuie de avut grijă să se evite cazurile, în care noile autorități regionale preiau împuternicirile autorităților locale existente, fapt ce ar fi în contradicție directă cu principiile de autoadministrare locală.

- Cât privește faptul dacă noile raioane vor avea suficiente resurse pentru a le permite să realizeze în practică politici eficiente de dezvoltare - în mare măsură depinde de legile și regulamentele în curs de elaborare. Dacă decentralizarea regională este luată în mod serios ca obiectiv al politicii, atunci asemenea legi și regulamente ar trebui să urmeze principiilor menționate mai sus în punctele 2.1 și 2.3 - autonomie financiară, solidaritate și responsabilitate fiscală. Dată fiind criza financiară, în care se află țara, se poate anticipa că resursele financiare pentru noi investiții - și, probabil, pentru cheltuielile curente - vor fi foarte limitate. Acest lucru poate avea implicații asupra abordării dezvoltării regionale, care ar putea fi adoptată de către autoritățile

regionale. Trebuie subliniat, însă, că, mai ales în asemenea condiții, de o importantă vitală este faptul ca fiecare raion să se bazeze pe o echipă-nucleu de funcționari, competenți, în special, în problemele dezvoltării teritoriale și social-economice. Fără asemenea resurse umane de înaltă calitate, care să compenseze penuria resurselor financiare, administrațiile nou create vor fi nevoite să se limiteze la sarcini curente de rutină și se vor demoraliza din ce în ce mai mult, pe când populația ar putea să se dezamăgească tot mai mult și să se demobilizeze.

- Cu toate că au fost depuse eforturi serioase la determinarea competențelor noilor regiuni, sistemul administrativ adoptat în propunerile noi nu este prea decentralizat. În primul rând, competențele autorităților locale și regionale au fost determinate într-o listă, în ideea că toate funcțiile ce nu se găsesc în listă țin de competența Statului - la fel ca în sistemul italian menționat anterior. Această atribuire de competențe este închisă, în sensul că nu se prevede nici o posibilitate pentru autoritățile decentralizate de a-și asuma ulterior responsabilități mai mari. În al doilea rând, în regiuni se creează o nouă poziție - cea a prefectului sau a conducătorului administrației de Stat în regiune. Acest lucru este împrumutat, evident, din modelul francez care, după cum a fost menționat anterior, este unul din cele mai puțin decentralizate din Europa. Trebuie să admitem, că în proiectul de lege s-a depus un efort considerabil la stabilirea unei separări clare a atribuțiilor prefectului și Consiliului Regional; însă, cu toate acestea, sistemul propus are posibilitatea de a subordona Consiliul regional prefectului. Desigur, având oameni potriviți de ambele părți, sistemul propus ar putea să ducă la o colaborare constructivă între prefect și consiliu; cu toate acestea, organizațiile nu trebuie să fie planificate în ideea că oamenii vor acționa la nivel optim. Prefectul e dator să fie un profesionist, probabil un înalt funcționar public, în timp ce consiliul regional - și chiar biroul său permanent - va fi constituit, în temei, din amatori. În asemenea condiții, și date fiind relațiile stabilite în proiectul propus de lege, nu este greu de imaginat o situație în care prefectul va începe să joace un rol dominant în relația sa cu consiliul care, chiar dacă își va spori eficiența, o va face din contul autonomiei.

- Un domeniu unde aparent mai este mult de făcut se referă la statutul juridic și protecția legală a autonomiei, fie și limitate, a raioanelor și a administrației publice locale. Consiliile raionale și locale sunt alese prin vot direct de către electorii din circumscripție și obțin prin această alegere o legitimitate care nu depinde de guvernul central. În condiții similare, țările democrate, de regulă, au legi și regulamente pentru protecția legală a autonomiei și autorităților locale de guvernul central. În Moldova, totuși, în cazul unui conflict de interese sau viziuni între guvernul central și administrațiile decentralizate, organele acestora nu au în prezent dreptul de a se opune guvernului central, de exemplu prin apel la instanța judecătorească⁴. Acesta înseamnă că, indiferent de bunăvoința centrului, autoritățile locale astăzi nu dispun de un statut protejat de lege. Din acest punct de vedere, ele se află în poziția unor agenți ai guvernului central, de care depind în ultimă instanță, și ai cărui bunăvoințe datorează orice grad de autonomie limitată de care se bucură.

- Poate fi, desigur, discutabil faptul că la etapa curentă a procesului de formare a statului o decentralizare excesivă ar putea expune pericolului coeziunea națională. Dimensiunile comparativ mici, chiar și ale noilor raioane, par, totuși, să nu justifice asemenea îngrijorări, din moment ce ele n-ar fi unități independente foarte viabile. Pe de altă parte, Transnistria va cere, probabil, un grad de autonomie mult mai mare decât cel prevăzut în proiectul de lege. Coexistența a două niveluri de autonomie foarte diferite, unul pentru Transnistria și altul pentru celelalte regiuni, poate deveni cauza unor tensiuni considerabile, raioanele făcând comparație între gradul de decentralizare de care se bucură și cel al Transnistriei. Este, de asemenea, discutabil faptul că o soluție mai decentralizată - ori, cel puțin, mai deschisă - pentru toate regiunile ar facilita normalizarea relațiilor între Moldova și Transnistria, prin tratarea acestei regiuni ca fiind un caz mai puțin special.

⁴ O excepție o constituie cazul Gagauz-yeri, a cărei Adunare Populară are dreptul de apel la Curtea Constituțională în caz de conflict cu legislativul central sau autoritățile executive, acolo unde autonomia sa este amenințată.

Centrul atenției politicii de dezvoltare regională

Abordând subiectul următor referitor la care vor fi probabilele probleme principale în centrul atenției politicii regionale în următorii câțiva ani în Moldova, s-ar putea remarca în mod evident că, dacă administrația regională este cu adevărat decentralizată, regiunile vor găsi propriile lor soluții la problemele cu care se confruntă. Astfel de soluții se vor deosebi de la regiune la regiune. În consecință, la momentul actual nu se poate face mai mult decât a indica o serie de domenii ale politicii care s-ar putea să fie în centrul atenției autorităților naționale cât și a celor regionale în Moldova.

Primul din astfel de domenii ale politicii, probabil să rămână în centrul atenției Guvernului Național, se referă la reintegrarea Transnistriei în economia Moldovei. Economia regiunii pare a fi suferit un declin mai mare decât celelalte regiuni ale țării, fără a fi trecut prin procesul dureros al reformelor prin care a trecut restul Moldovei. Reintegrarea nu devine deloc mai ușoară prin faptul că, pe parcursul perioadei de economie central planificată, industria Transnistriei a fost integrată, dar nu în economia Moldovei, ci într-un spațiu economic mult mai larg. Este foarte probabil ca reintegrarea Transnistriei, atunci când aceasta va avea loc, să implice costuri mult prea mari pentru restul țării. Chiar dacă Moldova reușește să obțină asistență specială în facilitarea acestui proces, este posibil ca această integrare să exercite o presiune suplimentară asupra resurselor financiare și așa limitate ale țării.

La nivel regional, e posibil ca diversificarea economiilor regionale să constituie cea mai importantă problemă a regiunilor. În afara zonei orașelor, economia Moldovei mai continuă, într-o mare măsură, să depindă, direct sau indirect, de agricultură. Diversificarea va diminua această dependență, precum și vulnerabilitatea economiilor regionale cauzată de recolta proastă la anumite produse.

Un component important al dezvoltării economice locale și regionale este industrializarea locală, care creează locuri de muncă în sfera neagră, contribuind astfel la diversificarea economiei locale și la creșterea bunăstării. Eforturile de industrializare locală ar putea fi clasificate în două categorii principale: (i) încercări de a atrage investiții din afară, și (ii) strategii orientate spre interior, menite, în general, pentru dezvoltarea antreprenoriatului mic. Atragerea investițiilor străine - sau, 'boosterismul industrial', cum uneori i se mai spune - de obicei, implică câteva acțiuni diferite. Printre acestea se numără, în special, promovarea regiunii sau a localității în scopul atragerii antreprenorilor mobili și finanțarea de genul 'gap' (din engl. – ruptură) – finanțare, însemnând acordarea investitorilor particulari de subvenții minime care ar face atractivă relocarea lor în regiuni noi. Aceste subvenții, de obicei, iau forma diferitor tipuri de concesiuni, cum ar fi acordarea directă de terenuri și clădiri, rate preferențiale la serviciile publice comunale, scutiri temporare sau permanente de taxe, acordarea finanțării în condiții avantajoase, etc.

Cu toate acestea, se pune sub semnul întrebării viabilitatea unei astfel de abordări a industrializării locale, dat fiind că, deseori, aceasta nu diferă mult de o afacere individuală, deseori cu investitori străini grupați în două tabere inamice implicați într-un joc cu sumă nulă. În realitate, însă, atragerea investițiilor în industrializarea internă are rost doar pentru acele regiuni sau centre urbane, care au o populație mare, sunt strategic amplasate sau au guverne locale sofisticate sau o infrastructură bună. În afara unor astfel de zone este nevoie de o abordare mai specială. Este necesar de a stimula dezvoltarea industriei locale în loc de a se încerca atragerea industriei străine.

Referitor la ideea dezvoltării industriei locale, accentul în ultimii ani s-a pus pe industria de scară mică (inclusiv unele părți ale așa numitului sector neformal), pe specializarea flexibilă și pe problema înrudită a districtelor industriale. Specializarea flexibilă este caracterizată, în cazul producției, de utilizarea unui echipament flexibil (cu folosire în mai multe scopuri), design special adaptat, serii mici de producție și personal relativ bine pregătit, și, în cazul realizării producției, de acordarea unei atenții sporite și adaptarea la cerințele crescânde ale clienților. Producția flexibilă se asociază cu gruparea uzinelor și atelierelor de producție în **districte industriale**, în care acestea pot

beneficia de susținerea din partea autorităților locale și de statutul lor de membru al rețelei de cooperare, care-i ajută la răspândirea în industrie a informației de piață și a inovațiilor tehnologice. Încrederea joacă un rol important în menținerea viabilității unor astfel de rețele de cooperare, iar concurența de cooperare pe care acestea o încurajează este considerată ca fiind crucială pentru capacitatea de concurență a firmelor din districtele industriale vis-a-vis de ale celor din restul lumii.

Concepția districtului industrial reflectă faptul că, în contextul economiei globale, dezvoltarea nu are loc uniform în toate țările. Michael Porter, în cunoscuta sa analiză a avantajelor competitive, introduce o foarte clară dimensiune spațială atunci când asociază capacitatea de concurență (pe care o definește ca o consecință a inovației și a perfecționării continue a produselor, proceselor și performanței instituționale) cu gruparea industriilor, nu numai în sensul industriilor legate prin relații pe verticală și pe orizontală, dar și în sens geografic: ‘Concurenții în multe industrii de succes pe plan internațional și, deseori, grupuri întregi de industrii, se află, deseori, într-un singur oraș sau într-o singură regiune a țării’ (p.154). Și tot el continuă: ‘Efectele de relocare sunt foarte puternice chiar dacă diferențele de ordin cultural, politic sau de cost între regiuni sunt mici’ (p.158). În legătură cu aceasta Porter ridică întrebarea dacă națiunea este o unitate relevantă de analiză și face concluzia că, deși națiunile mai sunt încă importante, ‘combinația condițiilor naționale și a celor puternic locale este cea care generează avantaje competitive. Singure, politicile naționale se vor adeveri inadecvate. Statul și guvernul local pot juca un rol important în succesul industriei’ (p. 158).

În economia globală rețelele de contacte și relații joacă un rol cheie, atât la nivel local cât și la nivelul economiei globale, în asigurarea capacității de concurență. În vederea asigurării accesului pentru inovațiile care mențin și întăresc capacitatea de concurență, antreprenorii trebuie să creeze și să desfășoare relații atât cu clienții cât și cu furnizorii externi. În această ordine de idei, autoritățile locale ar putea juca un rol important.

Deși districtele industriale sunt greu de creat sau de planificat, ele asigună o bază pentru analiza realităților locale și regionale: identificarea avantajelor comparative locale poate fi urmată de eforturi din partea autorităților regionale de a stimula cooperarea între micile industrii în scopul creșterii capacității de concurență a fiecăruia din ei.

Desigur, în ciuda atractivității ideii industrializării de scară mică, autoritățile regionale nu trebuie să-și plaseze toate speranțele în dezvoltarea industriei de scară mică și, cu atât mai mult, în districtele industriale; în funcție de caracteristicile specifice ale regiunii și de avantajele ei, pentru dezvoltarea locală și regională continue să fie necesare politicile menite să stimuleze investițiile interne din partea firmelor industriale medii și mari, să perfecționeze procesul distribuției veniturilor, să dezvolte și diversifice agricultura.

Decentralizarea fiscală în Moldova

O problemă cheie în decentralizarea teritorial-administrativă o constituie finanțarea organelor locale decentralizate. O analiză mai largă a federalismului fiscal ar fi de prisos aici; pare totuși potrivit de a discuta pe scurt anumite aspecte referitoare la finanțarea administrației publice locale și raionale în Moldova⁵. Atribuțiile administrației publice locale cuprind alocarea de resurse și “împărțirea” diferitor sectoare bugetare în competențe; la o scară mai redusă, ele de asemenea se ocupă de redistribuire și alte funcții. Finanțarea administrației publice locale trebuie ajustată în așa mod, încât să asigure respectarea a trei criterii importante a administrării publice locale: autonomia, responsabilitatea și echitatea. La rândul lor, fiecare dintre ele are câteva cerințe importante.

Autonomia. Trei cerințe sunt asociate cu autonomia financiară a administrației publice locale. Prima, autoritățile locale trebuie să finanțeze partea mai importantă a cheltuielilor sale prin venituri fiscale

⁵ Cele expuse în continuare se bazează pe ediția “Federalismul Fiscal”, D.N.King, editată de R.Raddison and S.Bailey, *Finanțarea administrației publice locale: perspective internaționale* (Londra, 1988: Routledge)

proprii. Bineînțeles, guvernul central poate distribui și el resurse considerabile în formă de alocații, dar unele tipuri de alocații sunt în măsură să submineze autonomia locală. Guvernul central este, după toate, răspunzător în fața națiunii pentru banii pe care îi distribuie prin alocații, și poate, în consecință, să ceară socoteala administrației publice locale pentru cheltuiala banilor. În al doilea rând, autoritățile publice locale trebuie să poată determina, în mare măsură, mărimea taxelor pe care le impun, astfel încât să poată satisface cât mai bine preferințele speciale ale alegătorilor lor (e.g. cu privire la tipul și calitatea serviciilor publice), care ar putea fi diferite de cele din restul țării. Și în final, autoritățile publice locale trebuie să posede un control efectiv asupra propriilor bugete, cea ce înseamnă posibilitatea de a mări sau micșora veniturile fără ca aceste soluții să aibă un efect disproporționat asupra nivelului de impozitare aplicat. Împreună, aceste cerințe, în fond, înseamnă că taxele locale trebuie să constituie o parte mai importantă din veniturile bugetelor locale, și că autoritățile locale trebuie să aibă accesul la mai mult de o singură taxă majoră (în termenii venitului pe care îl aduce).

Responsabilitatea. Cadrul legal în care activează autoritățile locale trebuie să stimuleze eficiența bugetară. În particular, aceasta înseamnă că cheltuielile autorităților locale la serviciile locale trebuie să nu depășească limita când costurile marginale ale acestor servicii se apropie de beneficiul marginal de pe urma prestării lor. Printre alte lucruri, aceasta accentuează importanța evitării schemelor de finanțare locală care încurajează cheltuieli excesive. Asigurarea vizibilității taxelor locale poate contribui la aceasta, făcându-i pe oamenii din localitate cunoscuți cu costurile serviciilor oferite de autoritățile locale. Argumente similare pot fi invocate și în cazul taxelor regionale (raionale). Este și aici important de a evita alocații care introduc dezechilibrul în costul marginal al serviciilor (e.g. alocații compensatorii sau subsidarea activității administrației publice locale). Cea mai bună metodă de subvenționare, din acest punct de vedere, sunt alocațiile necondiționate, alocații fixe, a căror cheltuială se află sub controlul complet al autorităților publice locale.

Echitatea. Există două aspecte ale echității: în interiorul regiunii și între diferite regiuni. În interiorul regiunii, echitatea este asigurată printr-un sistem de taxe locale progresive - sau cel puțin sisteme care nu sunt foarte regresive. Între diferite regiuni poate fi folosit un sistem de alocații egalizatoare care transferă resurse de la regiunile mai bogate la cele mai sărace. În același timp, este important de luat măsuri pentru ca aceste alocații să nu stimuleze cheltuieli excesive și să nu reducă motivarea de a colecta taxele a autorităților publice locale care urmează să beneficieze de ele. Aceasta poate fi obținut prin alocații, în calculul cărora costurile administrației locale nu ar avea nici un rol. Sistemul canadian de calcul a transferurilor inter-regionale, bazat pe "Sistemul de taxe reprezentative" care estimează veniturile maxime pe care le poate obține fiecare autoritate publică locală este un exemplu bun care minimizează efectele negative ale redistribuției.

Există câteva aspecte unde situația fiscală a autorităților locale și regionale (raionale) în Moldova deviază de la aceste principii de bază. Primul: în ciuda faptului că competențele diferitor nivele ale administrației publice locale sunt clar definite de lege, deficitul de resurse la nivel raional și local înseamnă deseori că anumite ministere guvernamentale își asumă responsabilitățile pentru acordarea serviciilor în infrastructură pentru care administrarea publică locală nu are bani. Acesta poate fi considerat mai bine decât lipsa totală a unor servicii sau contemplarea pasivă a deteriorării infrastructurii, dar în același timp acest fenomen contribuie la ștergerea hotarului dintre administrația publică locală decentralizată și guvernul central, erodând simțul lor de autonomie.

Chiar dacă legea cu privire la administrația publică locală prevede anumite taxe, și o anumită cotă a altor taxe în gestiunea autorităților raionale și locale, ministerul este acela care determină atât aceste cote cât și mărimea taxelor pentru toate taxele importante. Autoritățile publice locale decentralizate par a nu avea prea multă autonomie în această privință, în special în ce privește taxele care asigură veniturile cele mai importante.

O altă dificultate reiese din faptul că o parte tot mai mare a veniturilor autorităților publice locale și raionale provine din alocații de la guvernul central. În anumite raioane, Ministerul Finanțelor subvenționează chiar și plata salariilor, în ciuda unei rate foarte joase de colectare a taxelor. Din acest motiv, pare a fi încurajată atât dependența cât și iresponsabilitatea autorităților raionale. Chiar și Găgăuzia, care beneficiază de un statut de autonomie specială, își completează bugetul din taxe locale doar cu 5-6%.

Volumul ridicat și nivelul relativ arbitrar al subsidiilor de la centru subminează autonomia regională și locală. Dacă, spre exemplu, o autoritate regională obține permisiunea de a mări rata de colectare a unei taxe anumite, alocațiile de la bugetul central vor fi reduse cu aceiași sumă. Este dificil, în aceste condiții, de a lua în serios cererea - de regulă din partea guvernului central - de autonomie financiară și administrativă a unităților teritorial-administrative.

Trebuie de avut în vedere, atunci când se discută problema autonomiei financiare a autorităților publice locale și regionale, că guvernul central, în speță Ministerul de Finanțe, se confruntă cu o serie de constrângeri financiare ca consecință a unor factori binecunoscuți: criza de tranziție, creșterea economiei tenebre, etc. Seriozitatea acestor probleme nu justifică totuși ignorarea principiilor de bază a federalismului fiscal. Obiectivul aici este de a mări simultan gradul decentralizării și eficacitatea colectării taxelor, prin crearea și întărirea motivației autorităților locale decentralizate de a colabora cu guvernul central în cea ce privește colectarea taxelor. În același timp, trebuie create sau amplificate stimulentele care ar motiva autoritățile publice locale de a impune o disciplină fiscală atât de necesară economiei Moldovei.

Abordarea dezvoltării regionale

Ultimul nostru subiect ține de abordarea, pe care autoritățile regionale decentralizate trebuie să o adopte, în contextul Moldovei, față de dezvoltarea propriilor lor regiuni. În aceeași ordine de idei, obstacolele de ordin financiar discutate mai sus joacă un rol important. Vorbind sincer, vor fi puțini bani pentru proiecte de infrastructură și nu vor fi deloc bani pentru acordarea de subvenții în scopul atragerii industriei către regiuni. De aceea, merită menționat faptul că abordarea tradițională a dezvoltării regionale, bazată pe cheltuirea unor sume relativ mari în scopul creșterii atractivității regiunii și a soluționării problemelor ei, actualmente este înlocuită de o altă, având un accent cu totul diferit.

La ora actuală este acceptat atât în rândul savaților cât și al practicienilor faptul, că în ultimele două și jumătate decenii planificarea regională s-a aflat în declin. Cu adevărat, acest declin a fost de așa natură, încât în unele țări politica regională pare să fi dispărut cu totul. O explicație parțială a acestui fapt este adoptarea ‘noului’ model de dezvoltare și de gestiune publică, caracterizat prin intervenția redusă a guvernului în economie, liberalizarea piețelor interne, privatizarea, accentul sporit pe sectorul privat ca fiind forța motrice a dezvoltării economice, micșorarea barierelor în comerțul exterior și introducerea stimulentei la export. Acest model de dezvoltare lasă și mai puțin loc decât în trecut politicii regionale⁶.

Odată cu declinul planificării regionale așteptările în ceea ce privește politica eficientă de dezvoltare au trecut de la nivelul statului național, considerat tot mai mult ca fiind incompetent și neputincios în stimularea dezvoltării economice regionale, la nivelul regional și local. Această tranziție a început în țările dezvoltate ale Europei și Americii de Nord. Anume acolo în anii 1980

⁶ În același timp, ironic cum ar fi, adoptarea ei pare să fi rezultat în unele schimbări de același fel ca și cele urmărite de mult timp de politica regională, fără însă prea mult succes: redresarea avantajelor de amplasare ale regiunilor metropolitane în raport cu orașele secundare și zonele rurale, modificarea condițiilor comerțului în folosul exportatorilor - deseori de produse primare - operând la periferii, etc.

promovarea ideii dezvoltării economice locale⁷ a adus-o în centrul atenției cercetării și politicii, înlocuind treptat accentul de odinioară pus pe dezvoltarea și planificarea națională și inter-regională. Ca urmare, ea ajuns și la țările în curs de dezvoltare, unde privatizarea, ajustarea structurală și liberalizarea comerțului au făcut statele naționale să devină mai puțin capabile și dornice de a interveni în propriile lor economii.

Aici trebuie accentuat că declinul planificării regionale se referă mai cu seamă la planificarea inter-regională, caracterizată ca fiind o activitate de nivel național, ce ține în general de distribuția anumitor resurse între diversele regiuni ale țării. Dezvoltarea economică locală, spre deosebire de aceste aspecte, pune accentul pe politicile de dezvoltare endogenă prin folosirea potențialului local de resurse umane, instituționale și fizice, bazându-se pe variabile controlate din interiorul zonei, spre deosebire de alocarea resurselor externe de la nivelul național. Ea se referă într-o măsură mult mai mare la planificarea inter-regională, care se ocupă de organizarea economică a spațiului geografic din interiorul regiunii, mai ales prin decizii ce afectează amplasarea populației, infrastructurii și a activității economice din regiune. În timp ce planificarea inter-regională s-a aflat în declin, planificarea intra-regională și-a păstrat o bună parte din relevanța sa. Cu toate acestea, există, totuși, unele deosebiri: dezvoltarea economică locală accentuează mai degrabă acțiunea și intervenția, promovarea și mobilizarea, decât planificarea și luarea de decizii raționale.

Dezvoltarea economică locală pare a fi o abordare adecvată a condițiilor regionale în Moldova, unde autoritățile decentralizate nu pot avea mari așteptări în ceea ce privește intervenția Guvernului Central. În același timp, date fiind atât necesitățile cât și obstacolele din regiunea respectivă, autoritățile regionale, în mod sigur, vor fi nevoite să joace un rol mai degrabă de facilitare decât de intervenție directă. Aceasta înseamnă folosirea resurselor financiare și umane disponibile limitate pentru mobilizarea energiilor și a creativității tuturor actorilor de pe scena regională. Acest lucru poate fi făcut prin tranziția de la rolul de asigurare a serviciilor și infrastructurii la cel de creare a condițiilor pentru asigurarea lor de către alții: producători formali și neformali, organizații non-guvernamentale și de comunitate, guvernele locale și însăși comunitățile. Aceasta înseamnă, printre altele, că piețele, acolo unde ele există, trebuie să fie lăsate să lucreze; comunitățile și guvernele locale trebuie mobilizate și încurajate să-și soluționeze propriile lor probleme; construirea infrastructurii trebuie, pe cât posibil, să fie făcută de către sectorul privat; în cazurile în care acest lucru nu este economic rațional, procesul trebuie să fie supus unei analize cost-beneficiu riguroase. Pentru promovarea industrializării locale aceasta înseamnă că autoritățile regionale trebuie să faciliteze mai degrabă decât să subvenționeze: asigurarea suportului tehnic, asistența antreprenorilor potențiali în obținerea informației și tehnologiilor, găsirea de clienți, stabilirea de contacte și relații cu alții implicați în activități similare, facilitarea accesului lor la instruire și la credite (nu și acordarea de credite sau subvenții), etc.

La o altă scară, asta ar putea însemna participarea la crearea asociațiilor de dezvoltare regională, promovarea regiunii în scopul atragerii investitorilor străini, coordonarea și susținerea eforturilor de creștere a productivității și de găsire de noi canale de distribuție pentru produsele regionale, etc.

Multe din aceste activități pot fi desfășurate cu un cost foarte mic. Cu toate acestea, însă, pentru o reușită este esențial, ca o autoritate regională să se bazeze pe un personal motivat și de o înaltă calificare, nu doar capabili din punct de vedere tehnic, ci și capabili de a prelua inițiativa și de a mobiliza interesul, entuziasmul și energia creativă a populației - care este, în ultimă instanță, resursa cea mai importantă pentru dezvoltarea regională.

Apropierea politici regionale a Republicii Moldova de standardele europene ale autoadministrării locale va crea condițiile necesare pentru soluționarea problemelor politice, economice și sociale ale regiunilor țării.

⁷ Termenul 'local' în acest context este utilizat pentru a face deosebire între noua abordare și 'vechea' planificare regională. Noua abordare se aplică la regiuni la fel ca și, sau probabil mai mult decât, la localități.