

10. IMPEDIMENTELE REFORMEI TERITORIAL-ADMINISTRATIVE

Istoricul. Odată cu declararea independenței din 27 august 1991, Republica Moldova a intrat într-un proces de organizare național-statală prin crearea unei baze legale noi, reorganizarea structurilor statale, reforma bugetului etc.

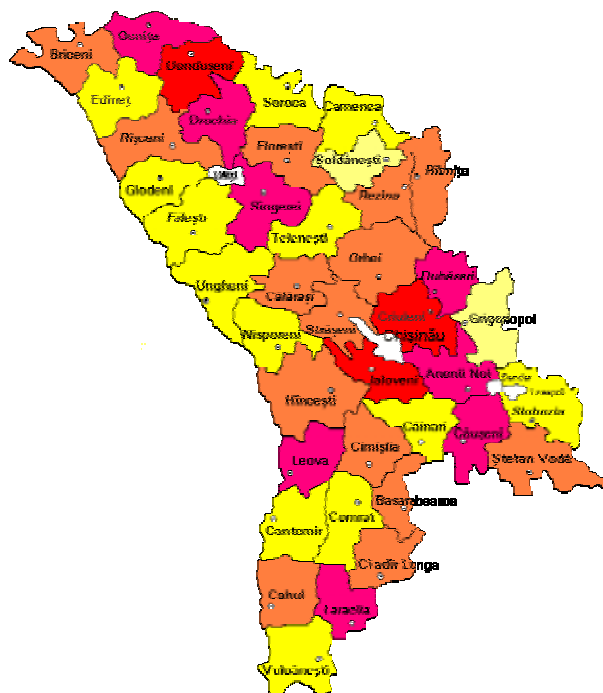
Una din direcții era trecerea la autoadministrarea locală. Însă structura teritorial-administrativă existentă în Moldova s-a dovedit a fi prea fărâmițată - 40 de raioane, în mediu, unui raion revenindu-i - 0,8 mii km² și aproximativ - 76 mii de locuitori.

Istoriceste, în perioada postbelică, numărul de raioane se schimba des, variind de la 18 la 60¹⁶ - din păcate, fără a se lua în considerație factorii istoric, demografic, natural, economic și a alte criterii demne de a fi luate în seamă la formarea raioanelor.

În anii '90 a fost întreprinsă prima încercare de a efectua argumentarea noii rețele, cu raioane mai mari, de către Institutul de Planificare, care a fundamentat 4 variante a structurii teritorial-administrative a Republicii Moldova (18, 12, 9 sau 7 județe), folosind pentru aceasta un sistem din 24 de indicatori - sociali, financiari, etc.¹⁷

Pe la mijlocul anilor 90, Guvernul a efectuat în sfârșit lucrul de pregătire necesar pentru demararea reformei. După noua restructurare, în Moldova au fost create 10 județe, Unitatea Teritorial Administrativă Găgăuză și municipiul Chișinău. În octombrie 1999 printr-o completare la Legea privind reforma teritorial - administrativă a mai fost organizat al 11 județ - Taraclia.

Noile județe au fost organizate în jurul a unor axe regionale industriale importante (reședințele județene) cu infrastructură mai dezvoltată (căi ferate, drumuri auto, telecomunicații, prestări servicii către populație, etc.), care pot servi drept bază în dezvoltarea de viitor. Economia de piață a grăbit începerea schimbărilor în acest domeniu



Notă: Structura teritorială înainte de reformă



Notă: Noua structură teritorială a Moldovei fără județul Taraclia..

¹⁶ A. Gudîm, L. Nicul, M. Serbușcă. Экономические подрайоны Молдовы, "Știința", Chișinău, 1973.

¹⁷ A. Gudîm, R. Averbuh, V. Chițan, V. Badrajan, Iu. Paileic. Предложения к новому административно - территориальному делению Р. Молдова. Ин-т планирования, Chișinău, 1990.

din motivul necorespunderii din ce în ce mai pronunțate a structurii teritorial-administrative a realităților existente în țară, ceea ce devenea un obstacol major în dezvoltarea de mai departe.

Drept bază juridică pentru reforma teritorial – administrativă au constituit-o următoarele legi, ce au fost adoptate în anii 1998-1999: „Cu privire la organizarea administrativ - teritorială”, „Cu privire la finanțele publice locale”, „Cu privire la proprietatea publică” și „Legea cu privire la administrația publică locală”.

În paralel cu reforma teritorială a demarat și reforma administrației publice locale. Sistemul existent nu mai corespundea noilor realități și cerințe. Era necesară schimbarea acestuia, deoarece constituia o reală barieră în calea promovării reformelor și a dezvoltării statului (plus reprezenta o povară prea mare pentru bugetul țării). În special trebuiau schimbate calitatea joasă a vechii structuri, organizarea prestărilor de servicii pentru populație, utilizarea mai eficientă a finanțelor locale, reglementarea în domeniul patrimoniului local, creșterea capacității de elaborare și implementare a politicilor de interes local, etc.

După adoptarea legilor, a început transpunerea lor în viață în teritoriu. S-a produs restructurarea aparatelor din administrația publică în conformitate cu necesitățile reale ale populației. Prin aceste schimbări, noile structuri administrative și teritoriale au devenit mai eficiente și reprezintă un pas important înainte în promovarea reformelor. Procesul a continuat prin desemnarea de către Guvernul țării a prefecților noilor județe, confirmarea lor de către Președinte și cu alegerile nemijlocite a administrației publice locale din comune, municipii și județe ce au avut loc în luna mai 1999. Divizarea clară prin prevederile legale a responsabilităților dintre prefectură și consiliile locale necesită cizelarea acestora în practică și va constitui indicatorul reușitei în cooperarea reprezentanților puterii centrale cu organele descentralizate din teritorii.

Europa operează astăzi într-o nouă realitate juridică, politică și social-economică – *regionalismul*, care se manifestă în majorarea drepturilor și responsabilităților regiunilor în cadrul unor țări aparte, în amplificarea contactelor interstatale conform principiului “regiune-regiune”. Aceasta se obține prin transferul de competență de la organele centrale și nu de la cele locale. Problemele principale în acest context sunt:

- *cum de distribuit responsabilitățile între nivelele central și regional cu un grad de utilitate maximal atât pentru țară, cât și pentru regiune;*
- *cum de făcut aceasta în așa fel, ca procesul de decentralizare să nu distrugă statul.*

Neutilizarea resurselor regionale, centralizarea excesivă a bugetului de stat, acordarea de subvenții și dotații majorității raioanelor, pe de o parte a paralizat inițiativa, iar pe de altă parte – îi împinge în sfera economiei tenebre, tranzacții barter, tănuirea veniturilor și evaziuni fiscale.

Importanța strategică a regionalismului constă în faptul, că activitatea oricărui stat sub toate aspectele este exercitată anume pe teritorii – în regiune, municipiu. Acolo sunt amplasați agenții economici, populația, infrastructura de producere și socială, resursele naturale, și de aceea cât de repede vom reuși să creăm condițiile de drept și economice pentru asigurarea unei activități productive pline de inițiativă a organelor locale – în mare măsură va depinde succesul reformelor și relansarea economiei în ansamblu.

Date fiind constrângerile economice curente pe care le întâmpină țara, este de așteptat că autoritățile subnaționale vor trebui să planifice și să stimuleze dezvoltarea localităților și a regiunilor fără a conta pe o intervenție economică largă a centrului. Pentru a le oferi această posibilitate, autoritățile publice locale trebuie să se bucure de o decentralizare reală, cuprinzând nu numai legi și regulamente dar și măsuri complementare în domeniile decentralizării finanțelor publice, pregătirii funcționarilor publici, etc.

Procesul de democratizare, modernizare economică, a instituțiilor economice, sociale și culturale în conformitate cu principiile Cărții Europene a Autonomiei Locale, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova în luna iulie 1997, și integrarea Moldovei în structurile europene sunt în directă legătură cu reușita reformei administrației publice locale. Drept scop principal al reformei poate fi considerată asigurarea dezvoltării durabile a teritoriilor, descentralizarea administrativă, trecerea la auto – finanțare și utilizarea la nivel maxim a

potențialului local (resurse naturale, poziționarea geografică, infrastructura, potențialul uman, etc.), căutându-se tot odată și o apropiere a legislației moldovenești de standardele Uniunii Europene. Administrația publică locală e cel mai bun exemplu al democrației din țară, când primarii și consiliile sunt alese de către electoratul local. În problemele locale de o importanță deosebită este faptul că legea stipulează chiar consultarea alegătorilor.

Noua legislație a dus la o delimitare a responsabilităților și a împuternicirilor dintre autoritatea centrală și cea locală, eliminând anumite contradicții sau neajunsuri în raporturile dintre acestea, existente anterior. Rolul esențial al administrației locale poate fi considerat cel de satisfacere și apărare a intereselor publice ale comunității din teritoriu. Descentralizarea ocupă un loc important în reforma administrației publice, ce urmărește implicarea din ce în ce mai mare a comunităților locale în gestionarea problemelor din teritoriu. Continuarea reformelor din acest domeniu va avea drept urmare transferarea competenței de a lua decizii și a activităților administrative de la organele administrative centrale către cele specializate din teritoriu. Responsabilitatea în domeniul fiscal tot este transferată la nivelul administrativ local, resursele principale ale bugetului constituind-o sursele financiare din teritoriu. Administrația locală poate elabora și implementa proiecte de dezvoltare durabilă sau pentru diverse programe de importanță locală și are dreptul să contracteze credite de la diverse firme sau instituții atât din țară cât și din străinătate. Se creează condiții optime pentru constituirea și colectarea impozitelor locale de către departamentele speciale din cadrul administrației publice locale.

O provocare în organizarea structurilor locale ale puterii o constituie procesul de privatizare a pământului și transferul de facto a puterii de la foștii președinți de colhozuri noilor autorități alese. E pe cale de formare și o nouă relație între administrația județeană și cea din comune și sate care fac parte din acestea. Implicarea administrației județene în afacerile interne din localitățile rurale va avea mai mult un aspect de colaborare, monitorizare, consultare, informare, etc., acesta fiind și modul de relații dintre centru și județe. Este necesară elaborarea unei politici regionale noi și comprehensive de către instituțiile centrale de stat, cât și organizarea unei structuri ca Agenția de Dezvoltare Regională pentru ajutorarea și informarea noilor unități teritoriale.

S-au creat premisele și a început chiar o reală cooperare transfrontalieră cu regiuni din țările vecine. Această cooperare, prin eliminarea unor bariere anterior existente, duce la îmbunătățirea relațiilor cu statele în cauză și servește ca un posibil mijloc pentru prosperitatea și dezvoltarea regiunilor implicate, fiind și un important pas ce se înscrie în procesul de integrare europeană a Moldovei (cooperarea transfrontalieră, regiunea având un rol deosebit în dezvoltarea procesului de integrare europeană).

Însă n-a fost totul realizat, noile structuri întâmpinând mai multe dificultăți din diverse motive. Județele au de rezolvat aceleași probleme cu care se confrunță și statul însă la un alt nivel, în special criza economică extremă care și-a lăsat amprenta în toate domeniile din societate. Însăși reforma teritorial-administrativă a început în cadrul acestei crize, care a limitat-o substanțial în posibilități de acțiune și resurse financiare. Provocarea principală pentru administrațiile din noile județe o constituie faptul dacă vor reuși să-și asume noua realitate și capacitatea de a face față și de a soluționa noile responsabilități legate de aceasta.

Este resimțită încă lipsa personalului pregătit pentru cerințele tot mai mari ce apar și ce vor mai apărea în fața administrațiilor locale și a populației din teritoriu. Guvernele locale suferă din cauza izolării și lipsei accesului la informații și la alte paradigme de dezvoltare atât din țară, cât și din străinătate. Legăturile lor erau până acum bazate pe relațiile pe verticală dintre guvernul central și cel din teritoriu, iar acum e necesar de a depune tot efortul posibil în vederea intensificării legăturilor pe orizontală și a unui schimb de experiență atât cu județele din țară cât și cu regiuni din țările vecine.

Provoacă îngrijorare și lipsa experienței organelor administrative locale în domeniul gestionării finanțelor publice locale, precum și lipsa banilor ce limitează simțitor posibilitatea de acțiune a acestora. Lipsește experiența din domeniul administrării moderne, întărirea capacității de conducere necesară în particular în așa domenii importante ca: economia, fiscalul și managementul financiar, cel al resurselor umane și a unei transparențe mai mari în relațiile lor cu

publicul. Primirea legilor privind reforma a avut loc pe parcursul anilor 1998– 1999, ce a dus la unele deficiențe în funcționarea lor, așa spre exemplu o bună perioadă de timp noile județe au existat pe baza bugetului ce era scris pentru fostele 40 de raioane. De asemenea rămâne mult de lucru în vederea ajustărilor în infrastructură, structurile administrative, a ajustării funcțiilor cheie din diverse domenii ale administrării publice locale și cel al serviciilor în conformitate cu noile realități. Un adevărat examen în implementarea noului sistem administrativ îl va constitui transformarea structurilor administrative locale într-un organ eficient, cu adevărat democratic și apt de muncă. Ele trebuie să ocupe și un nou rol, mult mai activ față de cel existent anterior, asigurarea prosperității economice din teritoriu cât și protejarea persoanelor socialmente vulnerabile. Activitatea în aceste domenii va fi problematică din mai multe motive: a crizei economice, lipsei resurselor financiare și a experienței.

E vital necesară și elaborarea unor proiecte pilot de dezvoltare a comunelor, orașelor, județelor – în care să se întrevadă căile de dezvoltare a acestora pentru moment precum și pentru o perspectivă mai îndepărtată, și care să fie bazate pe realitățile și posibilitățile locale. Aceasta ar asigura o anumită continuitate în activitatea structurilor administrative locale și în viitor ar ajuta la determinarea direcțiilor prioritare de dezvoltare și a posibilităților de susținere a acestora. Proiectele, ce vor fi întocmite, trebuie să respecte reguli care sunt valabile atât pentru toate țările candidate la aderare în UE, cât și în țările membre.

Bugetele locale constituie cea mai acută problemă a primei etape a reformelor. O latură considerabilă a dezvoltării regionale a unui stat o constituie auto-administrarea finanțelor publice locale. Acest fapt este important și din considerentele că actualmente în Republica Moldova condițiile de trai s-au agravat incredibil. Se caută și se spun tot mai multe scuze, mai mult sau mai puțin plauzibile, cum ar fi foștii ani secetoși, criza financiară regională din 1998, impactul ei grav asupra economiei naționale, etc. Însă, foarte puțin se vorbește despre faptul, că acestea, deși considerabile, sunt doar câteva cauze ale crizei rampante, și nici pe departe unica explicație. Dar să ne întrebăm – totul s-a făcut în Republica Moldova pentru a stăvili declinul social-economic și a relansa creșterea?

Tumultul de cauze este mult mai mare, iar interpretarea lor unilaterală induce în eroare, cauzând tragerea concluziilor incorecte și respectiv definirea incorectă a căilor de redresare și manierelor de abordare a problemelor. Starea de lucruri în care am ajuns nu mai poate fi semi-explicată sau semi-abordată.

Abordarea unilaterală a problemelor economiei în tranziție exclusiv prin prisma monetarismului, ignoranța totală a necesității menținerii cererii și capacității de cumpărare a populației, în baza unor studii sau programe de stat, au dus la anormalități sociale șocante, pentru redresarea consecințelor cărora va fi nevoie de prea mulți ani. La starea de lucruri au dus în mare parte și legislația imperfectă dar și corupția care în perioada respectivă a luat proporții aberante.

Și dacă reformele se promovau incorect la nivelul autorităților centrale ale țării, la nivel județean și local impactul lor este și mai bizar, mai incert și mai confuz. Mai confuz, în primul rând, din cauza insuficienței de informare de către mas media, care creează spațiu pentru răspândirea zvonurilor.

În teritorii, însă, se află marea majoritate a factorilor de producție, a forței de muncă, resursele și în ultimă instanță tot complexul de factori pe care trebuie de mizat pentru o eventuală evoluție firească a activităților economice.

Constatările făcute aici pot fi argumentate prin mai multe dovezi. De exemplu, sondajul de opinii – „Obstacole în dezvoltarea întreprinderilor agricole private și business -ului mic rural în Republica Moldova” - efectuat de CARANA Corporation - Washington în colaborare cu Centrul de Investigații Strategice și Reforme – Moldova, scoate în vileag, că posibilitatea activităților economice în Republica Moldova constituie o problemă serioasă (Fig. 10.1), nu doar în sensul că agenții economici chestionați nu simt careva susținere din partea statului sau nu simt careva efect. Mai mult ca atât ei constată că legislația le împiedică.

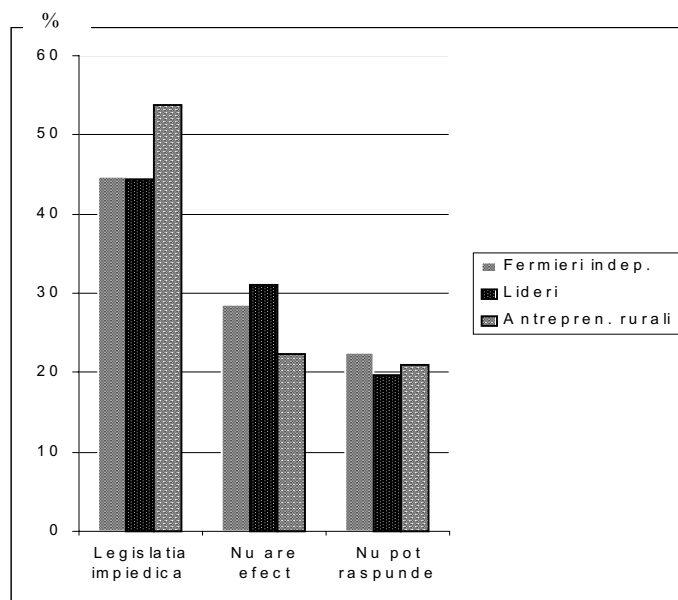
La înregistrarea mijloacelor de transport și a echipamentelor se confruntă de probleme serioase 70,5% de lideri și 27,1% de țăranii.

Aceste răspunsuri sunt date de reprezentanții unui eșantion, în care peste 60% din antreprenorii și liderii chestionați au studii superioare sau studii superioare incomplete. Primarii incluși în eșantion la fel dezvăluie unele aspecte care nu ar admite careva încurajare (Fig. 10.2). Chiar și din rândul lor – 8,5% consideră că legislația este neclară și 16,7% că sunt prea multe licențe.

Legea cu privire la finanțele publice locale din 9 iulie 1999, creează impresia că în Republica Moldova la formarea bugetelor locale nu se mai iau în considerație alți factori decât introducerea unor noi impozite, taxe, licențe, taxe pentru patente, etc. Însă, nu se iau măsuri suficiente pentru a crea posibilități de creștere a capacității de plată a acestor impozite de către contribuabili. Probabil nivelul de la care povara fiscală a început a descuraja contribuabilii să-și onoreze obligațiunile fiscale demult a fost depășit. Acesta într-adevăr este unul din domeniile în care trebuie să se efectueze un calcul al poverii fiscale din țară, reieșind în exclusivitate din realitățile Moldovei, având în considerație capacitățile agenților economici de a plăti impozitele, fără ca acestea să fie în detrimentul activității economice și ameliorării ulterioare a stării financiare a întreprinderilor și respectiv a bugetelor.

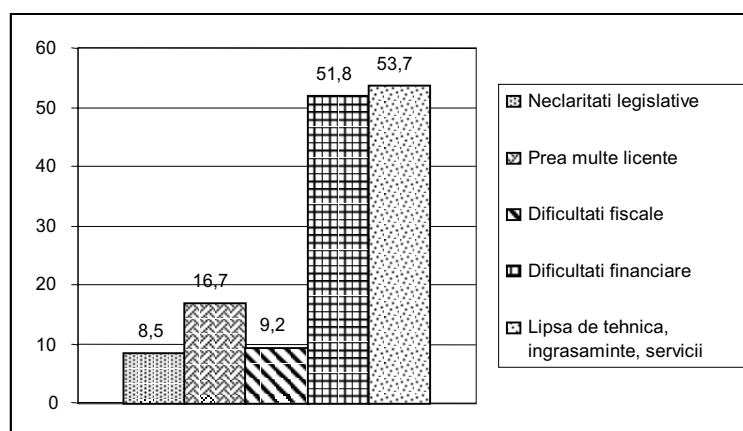
Plus la aceasta, legea respectivă are un șir de fisuri care admit o mare latitudine pentru interpretări.

Fig. 10.1. Legislația Moldovei în viziunea agenților economici



Sursă: CISR/ Obstacole în dezvoltarea întreprinderilor agricole private și businessului mic rural în Republica Moldova, Raport sociologic, Chișinău, august-septembrie 1999.

Fig. 10.2. Obstacole în viziunea primarilor (%)

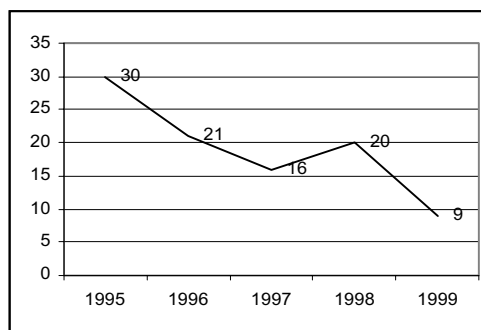


Sursă: CISR/ Obstacole în dezvoltarea întreprinderilor agricole private și businessului mic rural în Republica Moldova, Raport sociologic, Chișinău, august-septembrie 1999.

De exemplu:

- Articolul 4, paragrafele (1) litera (h) și (3) litera (k) stipulează „...taxa pentru eliberarea licențelor (autorizațiilor) pentru practicarea anumitor genuri de activitate;”. În baza acestei combinații „anumite genuri” de activitate un funcționar local poate să manipuleze cum vrea, după bunul plac, reieșind din interese materiale. Se cere o specificare, iar dacă lista concretă a lor este undeva în alt act normativ, ar trebui indicată concret.
- Articolul 4, paragraful (2), stipulează că la repartizarea veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale, defalcări se fac de la următoarele tipuri de venituri generale de stat: lit. a) impozitul pe venitul din activitatea de întreprinzător a persoanelor juridice din teritoriul respectiv – cel puțin 50%. Nu este clar în baza căruia temei se va lua hotărârea în ce caz se vor defalca 50% sau, să zicem, 80% sau mai mult? Același punct de vedere se referă și la litera (c).
- Articolul 4, paragraful (3) Veniturile în bugetul municipiului Chișinău se formează din: 1) încasări directe și integrale ale următoarelor tipuri de impozite, taxe și venituri: ...litera (n): *alte venituri prevăzute de legislație* (nu este clar care alte venituri și care lege se are în vedere).
- Articolul 7, Delimitarea competențelor în efectuarea cheltuielilor publice, punctul 3) întreținerea următoarelor instituții publice și desfășurarea următoarelor activități: litera (i) *alte instituții și activități necesare asigurării bunei funcționări a teritoriului respectiv*.

Fig. 10.3. Numărul de ex-raioane care au primit transferuri din bugetul central mai mari decât au alocat.



Sursă: CISR/ calculele autorului.

Atare stil „enigmatic”, tipic legislației Moldovene, probabil nici o dată nu va permite de a face ordine în domeniul finanțelor publice.

Controversele legislative subminează considerabil abilitatea teritoriilor, care deja este instabilă și incertă, de a se auto-susține și a fi viabile în plan financiar (Fig. 10.3.).

Deși în 1999 numărul ex-raioanelor care au transferat în buget mai puține mijloace bănești decât suma transferurilor primite este comparativ mai mică, problema rămâne a fi destul de gravă pentru a se putea constata careva ameliorare. Având în vedere faptul că din cele 40 ex-raioane ale Moldovei în decursul ultimelor 5 ani numai din contul transferurilor centrale au existat 9, iar 6 din ele – 4 ani, nu permite a face careva concluzii pozitive. Lucrul acesta poate fi explicat și prin rata mare a inflației, care a contribuit la majorarea volumului mijloacelor financiare nominale și reducerii considerabile a valorii reale a monedei.

Adoptarea Legii cu privire la reforma teritorial-administrativă în luna noiembrie 1998, nu va duce la ameliorarea posibilităților financiare ale județelor de la sine. Legea trebuie implementată pe un „fundal” care cuprinde circa 35% ale fostelor unități teritorial-administrative în stare de paralizie economică virtuală. Iar geografia acestor ex-raioane se extinde practic pe tot teritoriul republicii.

Atare imperfecțiuni legislative, deși nu-s numeroase, admit lucruri care fac legislația pentru potențialii antreprenori, o adevărată hărțuială, ne mai vorbind de persoanele fără studii, și pot fi întâlnite practic în orice lege. Iar aprecierile legislației de către respondenții sondajului și problemele legislative existente în sfera de producere implică apariția tuturor celorlalte probleme ce țin de formarea bugetelor locale, rezolvarea problemelor sociale, generarea mijloacelor financiare pentru dezvoltarea infrastructurii în teritorii, etc.

Analiza stării financiare a bugetelor locale, sau a mediei la nivelul ex-raioanelor Republicii Moldova, scoate în vileag o stare de lucruri foarte controversă, fără careva

tendințe de profilare a omogenității.

În anul 1997, care a fost anticipat de doi ani relativ-problematici, situația se stabilizase în careva măsură, ca după aceea, 1998 și 1999 iarăși să se producă o turnură spre instabilitate (Fig. 10.4). Dacă în 1995 veniturile totale au acoperit în mediu 87,5% din cheltuielile bugetelor locale, din care 66,6% au fost acoperite din colectările locale, apoi în 1999, deși crește acoperirea cheltuielilor cu veniturile totale, crește și mai mult diferența dintre cheltuielile acoperite din veniturile totale și cheltuielile acoperite din contul colectărilor locale.

Și mai anevoioasă este dinamica capacităților de acoperire a cheltuielilor bugetelor locale în plan republican (Fig. 10.5). În anul 1999 comparativ cu 1995 a sporit cota asigurării cheltuielilor cu veniturile totale de la 163,7% la 178,0% (cu 14,3%), adică în mediu pe republică, din bugetele locale s-a consumat mai mult decât în 1995, a sporit puțin (cu 5,6%) cota colectărilor locale în partea cheltuielilor acestora, dar, pe de altă parte crește diferența dintre cota cheltuielilor totale și cota acoperirii acestora din contul colectărilor locale (de la 95,2% la 97,1%), ceea ce vorbește că practic eforturile în planul dezvoltării economice regionale după 1995 au fost nule. Regretabil este, că deși s-a majorat cheltuielile în termeni nominali, în termeni reali, din cauza inflației de circa 30 la suta, consumul și nivelul de trai al majorității populației în republică a fost în descreștere continuă.

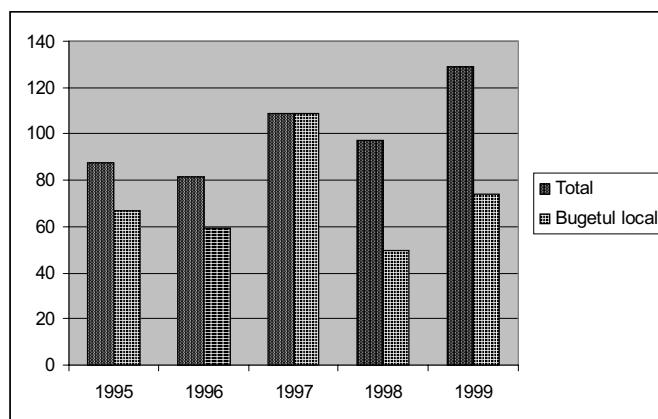
Problema creării bugetelor locale este un efect și nu cauză. Cauzele sunt altele. Numai că de cauze sunt responsabili unii, iar efectele le suferă marea majoritate. În situația când legislația este imperfectă, crearea bugetelor și consolidarea organelor publice locale este practic imposibilă.

În situația dată povara fiscală asupra municipiilor Chișinău și Bălți este incomensurabilă. Cu atât mai mult că și capacitățile lor fiscale sunt destul de instabile (Fig. 10.6 și 10.9). Pe de altă parte nu este clar cum se întâmplă că, de ex. municipiul Chișinău în 1998, este reflectat în evidența financiară a bugetelor locale că își asigură cheltuielile cu veniturile în volum de 247,7% (Fig. 10.7), suma transferului din bugetul central a constituit doar 3,6% din contribuțiile fiscale ale municipiului către bugetul central, dar, chipurile își acoperă cheltuielile din colectările locale doar în volum de 84,1%? În Fig. 10.6 se vede bine că segmentul transferurilor din bugetul central în totalul contribuțiilor fiscale ale municipiului Chișinău este aproape neobservată, dar în actele financiare se arată o situație care diferă cu mult.

Dinamica diferenței dintre alocările fiscale în bugetul central și transferurile din bugetul central pe mun. Chișinău reflectă și mai bine acest lucru (Fig. 10.8).

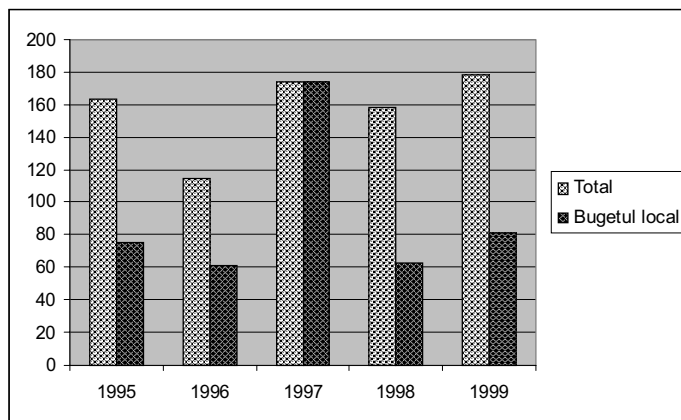
Municipiul Bălți este la fel în stare destul de precară (Fig. 10.9). Spre deosebire de

Fig. 10.4. Dinamica veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale.



Sursă: CISR/ calculele autorului.

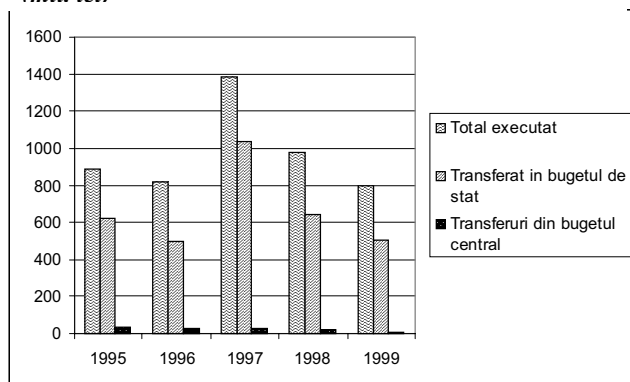
Fig. 10.5. Dinamica veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale. Media pe republică (%).



Sursă: CISR/ calculele autorului.

Chișinău este mai mare și cota transferurilor din bugetul central în totalul bugetului executat.

Fig. 10.6. Dinamica bugetului mun. Chișinău (mil. lei)



Sursă: CISR/ calculele autorului.

- Reieșind din starea de lucruri constatate mai sus, se poate concluziona următoarele:
- În Republica Moldova politica dezvoltării economice regionale este departe de a fi optimală. Multe acțiuni care ar putea derula de la sine, în baza inițiativei antreprenoriale economice se împotmolesc în oficiile edificiilor organelor administrative, ca până la urmă să eșueze din start.
 - Chiar și dacă anumite intenții de activitate economică privată „răzbat” până la realizare, acestea se fac mai mult fie în baza dublei contabilități sau în subteran.
 - Mediul actual de creare a întreprinderilor noi descurajează cultivarea și respectarea unor relații de afaceri normale. În aceste condiții persoanele integre se confruntă cu multe frustrări, în multe cazuri preferând să stea la o parte. Astfel are loc un proces continuu de criminalizare a economiei printr-o combinație, foarte compromițătoare pentru Moldova ca stat, între guvernanții corupți și „businessmanii” infractori. Atare manifestări sociale incorecte ușor apar, dar costă mult statul în ceea ce privește imaginea, încrederea, abilitatea de a respecta securitatea oamenilor și de a-și onora datoriile de stat, în cazul în care se vrea cu adevărat.
 - Legislația cu privire la finanțele publice locale admite multe interpretări care sunt în defavoarea bunului mers al procesului economic.
 - De fisurile legislative beneficiază funcționarii de stat, care prin luarea mitelor beneficiază de oportunitățile de moment, dar subminează procesul de lansare firească a inițiativelor private.
 - Se tergiversează în continuu transparentizarea procesului planificării bugetelor și executării lor, precum și acordării accesului analiștilor neguvernamentali la registrele financiare care țin de acest aspect important.

Fig. 10.7. Mun. Chișinău. Asigurarea cheltuielilor cu venituri (%).

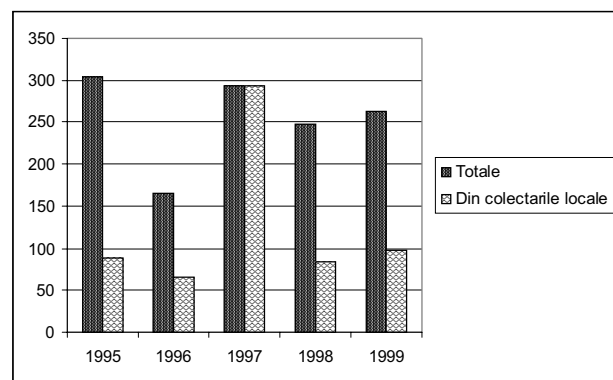
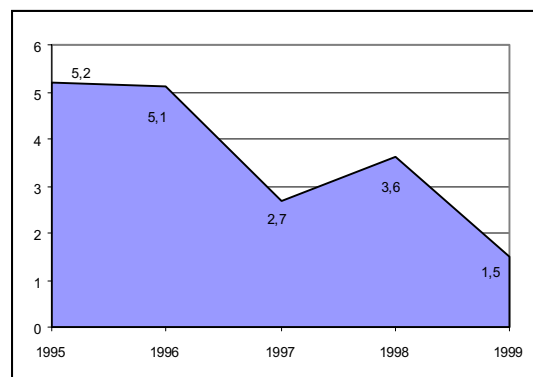
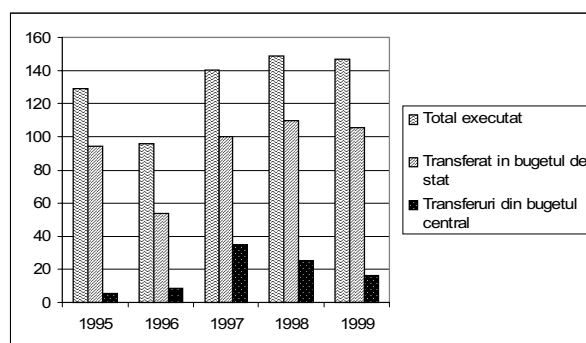


Fig. 10.8. Mun. Chișinău. Cota transferurilor din bugetul central în alocările la bugetul central (%).



Sursă: CISR/ calculele autorului.

Fig. 10.9. Dinamica bugetului mun. Bălți (mil. lei)



Sursă: CISR/ calculele autorului.

- Este prea mare numărul de patente, licențe, taxe, impozite, etc. care se cer pentru inițierea întreprinderilor.

Alternative de rezolvare, cel puțin considerabilă, a acestor probleme sunt, precum au fost întotdeauna. E nevoie de voință. Sugestii alternative ar putea fi *inter alia* și cele care urmează:

- Pentru redresarea stării financiare a noilor județe este nevoie de ajustarea lacunelor în baza legislativă. De aceea se cer excluse oricare posibilități de dublă interpretare a legilor.
- Într-o intensificare a disciplinei financiare și transparenței se cere introdusă practica publicării bugetelor pentru a înlesni confruntarea bugetelor locale publicate cu situația reală constatată în rezultatul controalelor.
- Publicarea pe larg a rezultatelor reviziilor.
- Inițierea unui studiu profund, pentru Republica Moldova, a punctului de echilibru (curba Laffer) între necesitatea statului de fonduri și capacitatea contribuabililor de a-și onora angajamentele fiscale. Elaborarea unui program național de încurajare a creării și creșterii întreprinderilor (sectorului real).

Exemple de reforme în alte țări în tranziție. În majoritatea țărilor în tranziție, ce au ca scop strategic integrarea europeană, odată cu celelalte reforme au demarat și cele administrative teritoriale. Reformarea și conformarea organizării lor administrative la normele europene e una din treptele începerii procesului de aderare. Ceea ce ar putea să ne deosebească în implementarea reformelor e situația economică diferită în care au demarat acestea. În țările vizate mediul în care au demarat a fost mai bun din motivele unei situații economice mai favorabile sau din motivul susținerii ce au primit-o în acest domeniu din partea Uniunii Europene. În aceste țări a avut loc o transformare a unităților teritoriale în unele mai mari (Polonia), sau unirea mai multor unități în regiuni de dezvoltare (România).

Polonia. Prin reforma teritorial administrativă în Polonia, numărul voievodatelor (unități teritoriale naționale), a fost redus de la 49 la 16. Pentru Republica Moldova experiența Poloniei în planul reformei teritorial-administrative, este un bun exemplu reieșind din mai multe considerente. Din șirul acestora de importanță majoră este modul în care se abordează relațiile dintre centru și voievodate.

Cel mai important principiu al politicii guvernamentale de dezvoltare regională este în conformitate cu principiul descentralizării guvernului central. Guvernul central implementează politica dezvoltării regionale prin susținerea inițiativelor voievodatelor, în cazul în care acestea sunt în conformitate cu programele de dezvoltare ale voievodatelor (manieră similară în care Comisia Europeană acordă susținere dezvoltării regionale a țărilor membre). Organele auto-administrării locale pot, dar nu sunt obligate, să ceară asistența guvernului central pentru implementarea proiectelor respective de dezvoltare regională. Mai mult ca atât, organele auto-administrării locale ale voievodatelor pot cere guvernului să abandoneze implementarea pe teritoriul lor a proiectelor de dezvoltare regională care nu au fost stipulate în contractul cu privire la dezvoltarea regională a voievodatului respectiv.

Voivodship Reform: 16 Voivodships



Un alt principiu este principiul parteneriatului. Strategiile guvernului și programele care vizează dezvoltarea regională trebuie să fie elaborate în comun acord cu partenerii sociali și economici. Acesta este un alt principiu care constituie o normă a UE.

Politica dezvoltării regionale este bazată pe principiul planificării pe termen lung și nu bazată pe intervenții ad-hoc. De aceea strategiile și programele de dezvoltare regională trebuie să cuprindă scopurile specifice, prioritățile și mijloacele financiare care trebuiesc alocate pentru a le realiza în decursul unui anumit număr de ani. Acest principiu este o imitare a normelor europene, care în cazul nerespectării lor nu se acordă asistență de către UE.

Drept instrumente ale politicii de dezvoltare regională, ca formă principală a susținerii programelor voievodatelor sunt subsidiile cu destinație specială din bugetul central. Potrivit normelor UE există un șir de programe care pot contribui la dezvoltarea regională, și de aceea merită susținerea din contul mijloacelor centrale: (i) dezvoltarea infrastructurii, (ii) susținerea investițiilor făcute de către întreprinderile mici și mijlocii, (iii) crearea noilor locuri de muncă, (iv) avansarea sferei educaționale, (v) protecția mediului ambiant, (vi) cultivarea tezaurului cultural și (vii) cercetările în dezvoltarea regională.

Mijloacele financiare alocate pentru implementarea politicii de dezvoltare regională provin din bugetul guvernului central și din contribuțiile regiunilor. Subsidiile cu destinație specială din bugetul central vor fi garantate în legea bugetului anual, prin plafonarea alocațiilor pentru finanțarea obiectivelor specifice definite în programul guvernului de dezvoltare regională. Doar în cazuri excepționale programele de dezvoltare regională pot miza pe o finanțare de sută% din bugetul central; de regulă merge vorba despre co-finanțare din partea resurselor regionale, locale și a contribuțiilor din exterior.

Organul auto administrării publice locale (consiliul voievodatului), este responsabil de politica dezvoltării regionale a voievodatului respectiv și este partenerul prim al guvernului central în implementarea politicii naționale a dezvoltării regionale.

România. Politica regională în România reprezintă unul din componentele de bază ale procesului de reformare și are drept scop eliminarea dezechilibrelor sociale și economice existente anterior între regiuni, începerea dezvoltării durabile a acestora prin integrarea activităților sectoriale și asumarea responsabilităților a unui stat, ce se dorește integrat în Uniunea Europeană. Pentru susținerea dezvoltării economice a județelor a fost înființată Agenția Națională de Dezvoltare Regională.

Guvernul și Parlamentul României, au inițiat un proces de perfecționare și de completare a prevederilor legale necesare bunei activități în domeniul teritorial - administrativ. Aceste schimbări sunt necesare pentru că reprezintă una din condițiile ce stau la baza criteriilor de integrare a României în structurile europene și o precondiție pentru accesul la fondul de coeziune al Uniunii Europene. În 1997 a fost elaborat cu asistența PHARE studiul „Cartea Verde a Dezvoltării” în care au fost delimitate opt regiuni de dezvoltare în care au intrat pe bază benevolă toate cele 41 de județe ale României, fiind propuse și principii, obiective, instituții și instrumente necesare pentru dezvoltarea în continuare a acestui domeniu. Această schimbare a structurii teritorial-administrative a fost făcută în conformitate cu potențialul uman, industrial,



material, infrastructură și activitatea economică din zonă. În regiuni au fost organizate Agenții de Dezvoltare Regionale locale. Scopul acestor Agenții este de a susține dezvoltarea locală prin întocmirea și implementarea în viață a diferitor proiecte în vederea îmbunătățirii performanțelor economice. România s-a antrenat puternic și în cooperarea transfrontalieră și în crearea euroregiunilor, care sunt o componentă importantă în procesul de integrare europeană, cu așa țări ca Moldova, Ungaria, Bulgaria, Ucraina, etc.

Concluzii. În procesul realizării reformei teritorial-administrative Republica Moldova trebuie să-și asume sarcina de a soluționa în mod practic principalele probleme de formare a organelor autoadministrării locale pe baze economice noi.

Acordarea unor autorizații reale organelor locale în ceea ce privește dirijarea proceselor sociale și economice este de importanță primordială. În acest sens este nevoie să fie revăzute caracterul și formele relațiilor dintre organele centrale și locale ale puterii executive, să se efectueze descentralizarea bugetului de stat în sensul înzestrării organelor teritoriale cu proprietate municipală reală și bugetele locale cu o bază suficientă de venituri.

Reieșind din necesitățile practice în reforma teritorial-administrativă din Republica Moldova și sarcinile primordiale pentru administrația noilor unități teritorial din fiecare județ și municipiu, deja în anul 2000 trebuie elaborat un business-plan specific (strategia dezvoltării teritoriului) care ar include:

- evaluarea factorilor de dezvoltare și a potențialului județului (municipiului);
- concepția dezvoltării județului (municipiului) pe o perioadă de până în anul 2005;
- prioritățile (probleme, sectoare, întreprinderi) dezvoltării social-economice durabile a teritoriului;
- un mecanism economic pentru autoadministrarea locală și a relațiilor cu Guvernul central;
- elaborarea a 3-4 business-planuri asupra problemelor sau sectoarelor prioritare pentru creșterea economiei regionale;
- un program pentru instruirea personalului din autoadministrarea publică locală.

Noua administrare a județelor/municipiilor, va obține astfel de la bun început un document-cadru, care ar permite organizarea bine determinată a activității ei în dezvoltarea social-economică a teritoriului.