

DESCENTRALIZAREA FISCALĂ – BAZA CONSOLIDĂRII AUTONOMIEI FINANCIARE

Autor: Ciumac Maria, doctorand

Rezumat: În acest articol este reflectată esența și conținutul procesului descentralizării fiscale ca bază a consolidării autonomiei financiare. Totodată este abordată semnificația descentralizării fiscale în soluționarea problemelor administrației publice.

Scopul principal al descentralizării fiscale este de a aduce administrația publică locală, cât mai aproape de cetățeni.

Cuvinte cheie: descentralizare, consolidare, finanțe publice, unități administrativ teritoriale, administrația publică locală, administrația publică centrală.

Moldova a parcurs o cale însemnată de tranziție la relațiile de piață și de democratizare a societății, însă rămân un șir de întrebări la care nu s-a găsit un răspuns univoc, printre acestea remarcându-se și problema finanțelor publice locale. Finanțele publice locale sunt legate de autonomia locală, iar rolul cel mai important în asigurarea unui grad înalt de autonomie locală revine capacității UAT de a se autofinanța. În scopul consolidării autonomiei locale Ministerul Finanțelor a Republicii Moldova promovează o politică de descentralizare financiară, care este legată de delimitarea împuternicirilor dintre Guvern și autoritățile publice locale în ceea ce privește mobilizarea surselor financiare corespunzătoare diferitor nivele de buget, pe de o parte, și reglementarea și armonizarea relațiilor financiare dintre Guvern și administrațiile locale, pe de altă parte.

Prin consolidarea finanțelor publice locale se înțelege întărirea descentralizării financiare și fiscale, optimizarea procesului bugetar local la toate fazele acestuia, raționalizarea administrării generale a banului public, dezvoltarea profesională continuă a personalului implicat în sistemul financiar.

În procesul de consolidare a autonomiei financiare autoritățile locale sunt responsabile pentru stabilirea priorităților de finanțare și executarea competențelor de bază, iar Guvernul nu poate impune autorităților locale cheltuieli suplimentare fără a le acorda compensația necesară, și nu poate introduce modificări în bugetele locale cu excepția cazurilor când acestea contravin legii.

Soluționarea problemelor administrației de stat, pe întregul teritoriul statului, este dependentă de existența unei administrații publice centrale și a unei administrații publice locale organizate în toate UAT. Gradul de dependență a APL de administrația de stat reprezintă criteriul care separă sistemele centralizate de cele descentralizate. Descentralizarea în administrația publică, după Charles Debbasch, „reprezintă un sistem de organizare administrativă, care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare”, pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleși de corpul electoral.

Principiul descentralizării mai presupune și unele condiții. Astfel, Paul Negulescu, consideră că pentru realizarea acestui principiu este nevoie de următoarele condiții:

- recunoașterea unei categorii de interese locale, distincte de cele naționale;
- calitatea de persoană juridică a colectivităților locale atrage după sine deținerea de resurse și patrimoniu propriu, de autonomie financiară, elemente indispensabile în vederea satisfacerii intereselor generale ale colectivităților locale;
- desemnarea prin vot universal a autorităților reprezentative; cărei colectivitate îi va încredința administrarea treburilor sale publice;
- independența autorităților publice reprezentative locale în vederea gestionării chestiunilor de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii.

De aici rezultă, că procesul descentralizării prevede transferarea responsabilităților politice, administrative, financiare, de prestare a serviciilor de la Guvernul central spre guvernele sub-naționale într-un cadru legislativ bine definit, bazat pe un șir de instrumente fiscale, politice și administrative. Aceste instrumente determină gradul de delegare a competențelor. Domeniile de descentralizare sunt destul de complexe, astfel, descentralizarea fiscală stabilește cine și ce impozite instituie și colectează, cine și ce cheltuieli efectuează și în ce mod este rectificat orice dezechilibru pe verticală.

Descentralizarea fiscală presupune că o parte din veniturile bugetare sunt date de către autoritățile publice centrale celor locale sub formă de venituri proprii. Acest indicator poate fi analizat comparând ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor APL. Iar descentralizarea financiară presupune că APC asigură APL cu resurse financiare, pentru ca ultima să-și poată exercita obligațiile sale. Acest indicator arată ponderea cheltuielilor administrației publice locale în totalul cheltuielilor publice. Spre exemplu, în Olanda descentralizarea fiscală este foarte mică, pe când cea financiară este foarte mare; funcția de acumulare a resurselor financiare este prerogativa administrației publice centrale, în schimb deciziile privind utilizarea lor la nivel local este prerogativa administrației publice locale. O altă situație posibilă este când descentralizarea fiscală este mare și descentralizarea financiară deasemenea este ridicată (cazul Danemaricii). În această situație, veniturile proprii permit acoperirea cheltuielilor la nivel local care sunt o parte considerabilă din cheltuielile publice totale. Deasemenea, poate fi situația când descentralizarea fiscală este înaltă în schimb cea financiară este redusă. În acest caz împuternicirile și drepturile APL sunt limitate, însă la formarea veniturilor aceasta este independentă față de APC.

Pentru RM este caracteristică situația cu descentralizarea fiscală și financiară redusă. Aceasta se explică prin ponderea relativ mică a veniturilor proprii în veniturile publice locale și ponderea redusă a cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice. În acest context, atâta timp cât există decalaje mari în formarea veniturilor publice locale, nu se vor putea evita normativele de cheltuieli, însă este necesar ca aceste normative să fie revăzute în așa fel încât să permită autorităților publice locale să facă față problemelor existente. Mărirea normativelor de cheltuieli presupune efectuarea descentralizării financiare sau redistribuirea veniturilor publice în favoarea APL.

Descentralizarea fiscală este una dintre cerințele de bază pentru ca administrațiile locale să poată fi independente și viabile, dependența de administrația centrală, prin fiscalitate, transferuri și finanțare a infrastructurii elimină capacitatea administrațiilor locale și a cetățenilor lor de a lua decizii referitoare la serviciile publice pe care ei le-ar fi dorit și modul în care doresc ca acestea servicii să fie furnizate. Din cauza constrângerii capacității fiscale administrația publică nu va putea implementa metode de furnizare alternativă de servicii. Este recunoscut faptul că serviciile publice sunt în funcție de veniturile publice. Relațiile dintre administrația locală și cetățeni poate fi facilitată numai în condițiile unei descentralizări reale și autonomii financiare.

Un alt aspect al consolidării autonomiei financiare locale, pe lângă descentralizarea fiscală este cea politică și administrativă. **Descentralizarea politică** identifică măsura în care instituțiile politice corespund intereselor cetățenilor în sfera deciziilor politice, iar **descentralizarea administrativă** indică în ce mod, prin ce mijloace și pe ce căi strategiile adoptate de instituțiile politice se materializează în rezultate concrete. Puterea cedată de Guvern administrațiilor locale poate deveni reală doar în cazul dacă guvernele locale au capacitatea fiscală, politică și administrativă de gestionare.

În Republica Moldova procesul de consolidare a autonomiei financiare locale este legat de descentralizare și începe odată cu adoptarea cadrului legislativ al organizării administrativ-teritoriale din 1998. Pe lângă principiile generale ale descentralizării puterii, în republica Moldova acest proces are unele trăsături specifice condiționate de factori tradiționali-psihologici, și anume:

- „Majoritatea populației are o psihologie orientată spre subordonarea unei puteri de stat autoritare. Deciziile privind cele mai importante probleme politice, economice, sociale li de altă natură au fost în totdeauna o prerogativă a centrului.

- Aceasta se întâmplă din motivul că, o perioadă îndelungată de dominație a economiei centralizate, oamenii nu și-au exercitat dreptul real de proprietate asupra pământului și a altor mijloace de producție, iar această situație i-a făcut pe mulți să-și piardă spiritul de inițiativă, de creativitate, de proprietate și în cele din urmă pierzând încrederea în forțele proprii.
- Se știrbesc responsabilitățile civile ale cetățenilor față de obligațiunile fiscale”.

O descentralizare a sistemului fiscal trebuie să pornească de la analiza costurilor și beneficiilor potențiale ale cetățeanului simplu. Ar trebui ca descentralizarea fiscală să fie înțeleasă în primul rând de către cei care o revendică și care beneficiază de avantajele acestui sistem. Doar în acest caz autoritățile publice pot să-și mobilizeze resursele lor pentru creșterea veniturilor proprii, introducerea de inovații în activitățile economice, asimilarea unor practici de responsabilitate și transparența în activitățile administrative și extinderea participării cetățenești la luarea deciziilor de interes comun. Un consens asupra descentralizării trebuie să urmărească următoarele repere:

- schimbarea în bine a imaginii serviciului public, prin creșterea prestigiului său social;
- creșterea demnității funcționarilor publici locali și regionali, prin îmbunătățirea condițiilor de lucru;
- aducerea serviciilor publice mai aproape de cetățeni prin descentralizare, care este înțeleasă ca o condiție pentru ridicarea eficienței, responsabilității și transparenței banilor publici;
- substituirea modelului centralist și ierarhic de comandă, specific regimurilor autoritare și dictatoriale, printr-un model descentralizat, format pe temeliiile unor autorități reprezentative, care-și înfăptuiesc principalele lor atribuții și competențe juridice sub protecția și garanțiile pe care legislația națională și comunitară le oferă;
- simplificarea procedurilor administrative și ridicarea dificultăților birocratice;
- înfăptuirea unei tranziții radicale de la un mediu dominat de reguli rigide spre un alt mediu orientat mai degrabă spre rezultate social valorizate, proiectate implementate în mod flexibil în situații reale.

După Van Sant „descentralizarea nu reprezintă în sine o garanție a bunei guvernări și nici o promisiune pentru accesul liber al cetățenilor, în special al celor care fac parte din așa zisele categorii vulnerabile, la serviciile publice elementare”. Cu toate acestea, descentralizarea este cunoscută, mai ales prin faptul că poate contribui în mod decisiv la încurajarea aspirațiilor și valorilor democratice.

Scopul principal al descentralizării fiscale este de a aduce administrația publică locală cât mai aproape de cetățeni, îndeplinirea acestor sarcini presupunând consolidarea finanțelor publice locale. În cazul dat, conținutul termenului de „consolidare” este cât se poate de nuanțat și constă în dotarea autorităților publice locale cu împuterniciri în domeniul impozitelor și taxelor locale, transferarea unor responsabilități mai mari de efectuare a cheltuielilor din bugetele locale și acordarea dreptului de a decide asupra nivelului și structurii părții de cheltuieți. Știind care sunt competențele și funcțiile atribuite APL cetățenii la electoralele locale și regionale vor exercita o alegere politică în favoarea acelor reprezentanți ai organelor de administrație locală, care se consideră că vor justifica în modul cel mai eficient așteptările și care vor oferi reprezentanților comunității condiții favorabile pentru o participare activă în administrarea treburilor locale.

Un alt scop al decentralizării fiscale constă în faptul că o structură descentralizată conduce la creșterea ratei de mobilizare a veniturilor fiscale locale în întreaga țară. Acesta se explică prin următoarele: în colectarea veniturilor pentru bugetul de stat, Guvernul central se bazează în fond pe impozitele reținute din venitul persoanelor juridice și fizice, pe taxa pe valoare adăugată (TVA), pe accize și pe alte taxe și impozite generale de stat.

Aceste beneficii sunt destul de reale și pot conduce la acordarea unor servicii de o calitate mai înaltă. Pentru aceasta însă, trebuie să se îndeplinească anumite condiții pentru a fi posibilă o descentralizare fiscală efectivă, și anume:

- să existe un consiliul local ales de cetățeni, care ar fi autonom în luarea deciziilor sale;
- șeful autorității locale executive – primarul – să fie ales în mod direct sau indirect de cetățenii comunităților, să nu fie numit de autorități administrative ierarhic superioare și să nu fie

subordonat în activitatea sa acestor autorități. Condiția dată este necesară pentru elaborarea și implementarea autonomă a programelor de dezvoltare comunitară;

- autoritățile publice locale trebuie să aibă anumite împuterniciri în stabilirea și administrarea fiscală. Atunci, autoritățile locale pot să ajusteze nivelul cheltuielilor publice locale necesare pentru finanțarea serviciilor publice la volumul încasărilor bugetare. Dacă toate sau cea mai mare parte din veniturile locale sunt obținute din transferuri, atunci se crează situația când guvernul central determină volumul și structura bugetelor locale;
- autoritățile publice locale trebuie să fie împuternicite cu competențe semnificative în domeniul efectuării cheltuielilor. Oficialii publici aleși nu vor fi responsabili în fața comunităților locale dacă volumul și structura cheltuielilor locale nu depinde de ei;
- autoritățile publice locale trebuie să dispună de un grad înalt de autonomie în determinarea nivelului serviciilor publice locale. Ele trebuie să poată alege nestingherit modalitatea de alocare a resurselor pe diferite domenii concurente;
- în structurile APL trebuie să existe diviziuni specializate în colectarea taxelor locale, care ar avea suficiente competențe și experiență în acest domeniu.

Aceste condiții subliniază importanța descentralizării fiscale la realizarea unei autonomii locale eficiente, inclusiv financiare.

Astfel, putem schița câteva principii care au la bază anumite concluzii, formulate în știința și practica administrativă de savanți apreciați în acest domeniu și care ar trebui puse la baza unor strategii eficiente de descentralizare fiscală și autonomie financiară locală:

- Descentralizarea fiscală trebuie abordată ca un proces sistemic și integrat. Strategia de descentralizare fiscală trebuie să urmeze etape consecutive, logice și bine argumentate deoarece sistemul APL nu suportă „șocuri” reformatoare prea frecvente și lipsite de conținut;
- Sursele acordate colectivităților trebuie să corespundă și să urmeze după competențele atribuite;
- Guvernul central trebuie să fie capabil să monitorizeze și să sprijine descentralizarea;
- Sistemul transferurilor trebuie să fie diferențiat;
- Existența unor largi împuterniciri fiscale acordate autorităților locale;
- Stabilitatea relațiilor interguvernamentale;
- Structura simplă a sistemului. Cu cât mai simple sunt sistemele finanțelor publice locale, cu atât mai mici sunt și alocațiile financiare necesare pentru administrarea veniturilor și cheltuielilor și cu atât mai mici sunt și costurile necesare pentru monitorizarea și evaluarea costurilor pe care le presupune administrarea finanțelor publice locale;
- Existența unor constrângeri bugetare. Acordarea unei largi autonomii financiare comunităților locale trebuie să fie însoțită de impunerea și respectarea anumitor reguli care ar solicita din partea autorităților locale o eficiență cât mai înaltă în administrarea propriilor lor venituri și crearea condițiilor în care împrumuturile ar fi oportunități în ultimă instanță;
- Sistemul finanțelor publice trebuie revăzut periodic. Odată cu dezvoltarea sau recesiunea economică unele elemente ale descentralizării și autonomiei financiare trebuie modificate într-o direcție sau alta pentru păstrarea integrității sistemului finanțelor publice și pentru oferirea unor posibilități efective de prestare a unor servicii publice de calitate pe întreg teritoriul țării.

Analiza efectuată mai sus ne permite să menționăm că, în scopul asigurării unei autonomii locale reale, este necesar de a crea mecanisme adecvate privind echilibrarea bugetelor locale, iar acesta poate fi realizat numai în cazul unei delimitări stricte de competențe între diferite nivele de administrație publică. Această delimitare de competențe ar face să se poată realiza prevederea de la art. 9 al. 2 din Carta Europeană: „resursele financiare ale autorităților publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau Lege”.

Pentru a sesiza importanța acordată procesului descentralizării fiscale în RM, este necesar de apreciat includerea obiectivelor și acțiunilor axate pe consolidarea acestui proces în principalele documente ale statului. Rezultatele acestei analize se bazează pe examinarea documentelor strategice expuse mai jos și reflectă conținutul acestora:

- Strategia de creștere economică și reducerea sărăciei (SCERS) pe anii 2004-2006 se referă la promovarea descentralizării financiare în cadrul reformei administrației publice ca o strategie pe termen lung și ca acțiune prioritară pentru anii 2004-2006, în special în ceea ce privește revizuirea elaborării și aprobării bugetelor locale;
- Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului” prevede măsuri de consolidare a procesului de descentralizare financiară prin perfecționarea procesului bugetelor locale, sporirea veniturilor locale, revizuirea mecanismelor de defalcare a veniturilor ce constituie surse de reglementare dintre bugetul de stat și bugetele UAT;
- Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană (PAUEM) 2005-2007 conține prevederi ce țin de consolidarea autonomiei financiare prin apropierea standardelor naționale la Carta Europeană în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către APL și atribuirea competențelor bugetare.

Acordând un număr mare de responsabilități autorităților locale, bazându-se pe principiile democratice și supremația legii statul poate contribui la implementarea unui proces de consolidare financiară prin descentralizare. Astfel, transferând pe umerii autorităților publice locale un șir de responsabilități, statul nu poate să se eschiveze totalmente de la soluționarea problemelor locale. Guvernul central trebuie să asigure condițiile social economice necesare, să elaboreze strategii de dezvoltare durabilă a regiunilor, susținând planurile strategice de dezvoltare economic-socială, elaborate de regiuni în colaborare cu experții internaționali, naționali și locali, la fel trebuie să stabilească stimulente pentru autoritățile locale. Procesul de consolidare a finanțelor publice locale este foarte complex, incluzând procesul de descentralizare și autonomia financiară și finisând cu dezvoltarea profesională continuă a managerilor financiari. Consolidarea finanțelor publice locale este legată mai întâi de procesul de constituire a finanțelor publice, în special al celor locali.

Ca concluzie, s-ar putea menționa că, reieșind din situația actuală a finanțelor publice locale din RM și privind în perspectivă posibilitățile de consolidare a descentralizării și a autonomiei financiare, ar fi necesară implementarea unor măsuri care ar contribui la consolidarea capacității administrative a UAT și care ar duce într-un final la dezvoltarea economico-socială progresivă a acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind finanțele publice locale: Legea Republicii Moldova din 16 octombrie 2003 nr. 397-XV// Monitorul Oficial al Republicii Moldova. – 2003. – nr. 248-253/996. – 12 decembrie.
2. Debbasch, Charles. Science administratif. Administration publique/Charles Debbasch. – Paris: Dalloz, 1989, p. 107.
3. Negulescu, Paul. Tratat de drept administrativ: principii generale/Paul Negulescu; Institutul de Arte Grafice. – București: Marvan, 1934, p. 610.
4. Ioniță, Veaceslav. Analiza sistemului finanțelor publice locale în RM/Veaceslav Ioniță; Institutul pentru Dezv. și Inițiative Soc./Politici Publice. – Ch.: TISH, 2003, p. 16.
5. Manole, Tatiana. Probleme de descentralizare și autonomie financiară în RM// Descentralizarea finanțelor locale/ Tatiana Manole, V. Catlabuga, L. Chiriac; IDIS „Viitorul”. – Ch.: TISH, 2002, p. 8, 59, 60
6. Munteanu, I. Mobilizarea resurselor financiare pentru programele și proiectele de interes regional în RM// Descentralizarea finanțelor locale/ I. Munteanu.– Ch.: 2002, p.31.
7. Van Sant, Jerry. Governance as Stewardship, citat de I. Munteanu. Descentralizarea finanțelor locale. – Ch.: TISH, 2002, p. 98.
8. Prohntichi, V. Practici pozitive de descentralizare fiscală în țările europene: note de reper pentru RM//Descentralizarea finanțelor locale/V. Prohntichi. – Ch.: TISH, 2002, p. 146-147, 150, 152, 170
9. Carta Europeană „Exercițiul Autonom al Puterii Locale”, adoptată la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII, din 16 iulie 1997, art. 9, al. 3.
10. Strategia de creștere economică și reducerea sărăciei pe anii 2004-2006, proiect, Guvernul RM, Chișinău, martie, 2004
11. Planul de Acțiuni RM-UE 2005-2007, semnat la Bruxelles, la 22 februarie 2005