



DESCENTRALIZARE ȘI AUTONOMIE LOCALĂ

*Modele europene pentru
Republica Moldova*

Studiul a fost elaborat în cadrul Proiectului „Modele de reforme în descentralizare și autonomia locală”, implementat de *Business Consulting Institute* din Moldova, în colaborare cu Fundația PAUCI din Polonia și Grupul de Consultanță *Corporate and Public Management Consulting Group* din Letonia, cu sprijinul financiar al Programului *Est Est fără Frontiere* al Fundației *Soros-Moldova*.

D 34

Această broșură este tipărită în cadrul proiectului „Modele de reforme în descentralizare și autonomia locală”. Proiectul este susținut financiar de Programul Est Est fără Frontiere al Fundației Soros-Moldova.

Autori: Mihai Roșcovan, Maria Bâlici, Cristina Moisei, Adam Sauer, Mikolaj Steszewski, Maris Sprindzüks, Maris Pukis, Inga Vilka

Redactor: *Sergiu Burcă*

Lector: *Ala Rusnac*

Design: *Vrabie Vadim*

Procesare text: *Dorina Grigoriu*

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții din RM

Decentralizare și Autonomie Locală : Modele europene pentru Rep. Moldova / Mihai Roscovan, Maria Balici, Cristina Moisei [et al.]. - Ch. : Epigraf, 2012 (F.E.-P. „Tipogr. Centrala”). - 64 p.

Apare cu sprijinul financiar al Progr. Est Est fara Frontiere al Fundatiei Soros-Moldova.
- 1000 ex.

ISBN 978-9975-125-02-4.

Cuprins

| | |
|---|----|
| INTRODUCERE | 4 |
| INTRODUCTION | 6 |
| I. Modelul polonez al autonomiei locale..... | 8 |
| 1.1. Independența și sistemul politic..... | 8 |
| 1.2. Scurt istoric al reformei de descentralizare..... | 9 |
| 1.3. Cadrul legal al autonomiei locale | 11 |
| 1.4. Structura administrativ-teritorială..... | 14 |
| 1.5. Organizarea autorităților publice locale..... | 17 |
| 1.6. Competențele pe nivele ale administrației locale..... | 19 |
| 1.7. Finanțele publice locale | 24 |
| 1.8. Controlul extern și auditul intern | 32 |
| II. Autonomia locală din Letonia..... | 34 |
| 2.1. Obținerea independenței și sistemul politic | 34 |
| 2.2. Scurt istoric al reformei de descentralizare..... | 35 |
| 2.3. Cadrul legal al autonomiei locale | 37 |
| 2.4. Structura administrativ-teritorială..... | 39 |
| 2.5. Organizarea autorităților publice locale..... | 41 |
| 2.6. Funcțiile administrației publice locale | 42 |
| 2.7. Asociațiile autorităților publice locale | 43 |
| 2.8. Finanțele publice locale | 47 |
| 2.9. Controlul extern și auditul intern | 52 |
| III. Învățăminte, concluzii și recomandări pentru Republica Moldova | 54 |
| IV. Anexe | 58 |
| Anexa 1. Legislația națională aferentă reformei administrativ-teritoriale în Polonia..... | 58 |
| Anexa 2. Legislația națională aferentă reformei administrativ-teritoriale din Letonia..... | 60 |

Introducere

Această publicație este elaborată în cadrul Proiectului “Modele de reforme în descentralizare și autonomia locală”, inițiat de Business Consulting Institute (Moldova) și implementat în parteneriat cu Fundația PAUCI (Polonia) și Corporate & Public Management Consulting Group (Letonia), cu sprijinul financiar al Programului Est Est fără Frontiere al Fundației Soros-Moldova și Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată/PNUD.

Scopul principal urmărit prin acest proiect a constat în facilitarea unui transfer de experiență acumulată de Polonia, Letonia și alte state-membre UE în procesul de implementare a reformei de descentralizare prin asigurarea unui schimb eficient de idei, opinii și practici dintre factorii politici și de decizie de nivel național și local, reprezentanți ai ONG-urilor și experți din domeniu, locali și internaționali. Prin aceasta s-a dorit a contribui la consolidarea autonomiei locale, determinându-se un model mai potrivit de asigurare a descentralizării administrative și financiare în Republica Moldova.

Principalele activități ale proiectului au inclus: (a) organizarea a două vizite de studiu în Polonia și Letonia a factorilor de decizie de nivel național și local și a reprezentanților societății civile, (b) derularea vizitei de studiu în Moldova a experților UE și participarea lor la Conferința Internațională de la Chișinău pe probleme de descentralizare și autonomie locală și (c) publicarea unei broșuri despre experiența Poloniei și Letoniei în domeniul descentralizării.

Scopul acestei lucrări constă în generalizarea experienței de implementare a reformei de descentralizare în Polonia și Letonia, dar și în alte state-membre UE și, în baza lecțiilor învățate din experiența internațională, de a formula concluzii și recomandări pentru realizarea unei autonomii autentice în Republica Moldova.

Descentralizarea și asigurarea autonomiei locale este o prioritate a Guvernului Republicii Moldova, care impune promovarea unei reforme complexe, profunde și multisectoriale, vizând practic toate sferele vieții sociale și economice ale societății. De aceea, familiarizarea cu modelele de descentralizare din Polonia și Letonia care au fost guvernate, ca și Moldova, prin sisteme centralizate de tip sovietic, dar care au reușit, într-o măsură mai mare sau mai mică, să asigure descentralizarea puterii de stat, este de o importanță majoră atât pentru sporirea capacităților factorilor de decizie din Republica Moldova, cât și pentru toți actorii sociali implicați în acest proces.

De asemenea, acest proiect a oferit posibilitatea realizării unui schimb de idei și opinii între experții din Moldova, Letonia, Polonia, România și Slovacia, care a

contribuit la o mai bună înțelegere a problemelor și soluțiilor pentru descentralizare.

Lucrarea este compusă din introducere, două compartimente, în care sunt descrise istoricul procesului de descentralizare și starea curentă a autoguvernării locale în Letonia și Polonia, precum și lecțiile învățate, concluziile și recomandările pentru realizarea reformei de descentralizare în Republica Moldova, elaborate prin efortul comun al experților locali și internaționali în cadrul discuțiilor purtate.

Publicația dată este elaborată de un grup comun de experți în domeniul descentralizării și reprezentanți ai celor trei organizații-partenere în proiect: Mihai Roșcovan, Maria Bâlici și Cristina Moisei (Moldova), Adam Sauer și Mikolaj Steszewski (Polonia), Maris Sprindzuks, Maris Pukis și Inga Vilka (Letonia), cărora le aducem mulțumiri pentru efortul depus.

De asemenea, pe această cale exprimăm mulțumiri finanțatorilor proiectului, Programului Est Est fără Frontiere al Fundației Soros-Moldova, Fundației Soros-Letonia și Fundației Stefan Batory din Polonia.

Introduction

This publication appears within the Project „Decentralization and Local Autonomy Development: Successful European Models for the Republic of Moldova”, implemented by Business Consulting Institute in partnership with the PAUCI Foundation (Poland) and Corporate & Public Management Consulting Group (Latvia), with the financial support of the “East East Beyond Borders Program of the Soros Foundation Moldova” and the Joint Integrated Local Development Programme/UNDP.

The main goal of this project was to facilitate the transfer of experience gained by Poland, Latvia and other EU member states in the implementation of the decentralization reform by ensuring an efficient exchange of ideas, opinions and practice among national and local policy- and decision-makers, NGOs and local and international experts. The project aimed to contribute to the consolidation of local autonomy, establishing a proper model for the administrative and financial decentralization in the Republic of Moldova.

The main project activities included: (a) two study visits to Poland and Latvia of national and local decision-makers and civil society representatives, (b) a study visit to Moldova of EU experts and their participation to the International Conference in Chisinau on decentralization and local autonomy and (c) publishing a brochure about the Polish and Latvian experience in decentralization.

The purpose of this work is to present the experience achieved by Poland, Latvia and other EU member countries in the implementation of the decentralization reform and draw conclusions and recommendations for building a real autonomy in Moldova.

Decentralization and local autonomy are a priority for the Government of R. Moldova, which requires a complex, deep and multisectorial reform, actually aiming at all spheres of social and economic life. That is why presenting the decentralization models of Poland and Latvia, which, just like Moldova, were part of the Soviet-type centralized system, but more or less succeeded in ensuring the decentralization of the state power, has a major importance for both decision-makers in Moldova and all social actors involved in this process.

This project was also an opportunity for an exchange of ideas and opinions among experts from Moldova, Latvia, Poland, Romania and Slovakia, contributing to a better understanding of decentralization issues and solutions.

The brochure consists of an introduction, two compartments describing the history of decentralization and the current state of local autonomy in Latvia and Poland and lessons learned, conclusions and recommendations for the implementation of the decentralization reform in Moldova, prepared by a team of local and international experts.

The authors of the publication are experts in decentralization and representatives of three partner organizations in the project: Mihai Roşcovan, Maria Bâlici and Cristina Moisei (Moldova), Adam Sauer and Mikolaj Steszewski (Poland), Maris Sprindzuks, Maris Pukis and Inga Vilka (Latvia), to whom we are grateful for the work they have done.

We express our gratitude to the project donors, the “East East Beyond Borders Program of the Soros Foundation Moldova”, the Soros Foundation Latvia and the Stefan Batory Foundation in Poland.

I MODELUL POLONEZ AL AUTONOMIEI LOCALE

1.1 Independența și sistemul politic

Polonia a luat ființă ca stat în anul 966 d. Hr., sub dinastia Piast. În anul 1025 a fost proclamată regat, iar în 1569 s-a unit cu Lituania și a devenit o putere importantă în Europa Centrală, extinzându-și granițele până la Marea Neagră. Republica celor două națiuni s-a desființat în 1795 ca urmare a împărțirii Poloniei între Regatul Prusiei, Imperiul Rus și Austria. Polonia și-a redobândit independența în anul 1918. Cel de-al Doilea Război Mondial a marcat începutul unei perioade de mari încercări pentru poporul polonez. Acesta a fost nevoit să suporte divizarea țării și ocuparea de către Germania și Uniunea Sovietică, decimarea a milioane de compatrioți și distrugerea capitalei Varșovia.

Începând cu anul 1945, țara a fost ocupată de sovietici. Comuniștii au desființat tradiția autonomiei locale și au creat un sistem administrativ după modelul sovietic, puternic centralizat. Toate deciziile importante erau supuse consultărilor cu partidul comunist de la guvernare. Organele superioare controlau activitatea administrației locale, subordonată ministerelor de ramură. Bugetele locale erau incluse în finanțele administrației centrale, fiind stabilite limite foarte stricte pentru acestea.

Regimul comunist polonez s-a confruntat cu o mișcare de opoziție din ce în ce mai influentă, strâns legată de Biserica Catolică. Cel mai important și cel mai cunoscut moment al perioadei comuniste este nașterea sindicatului „Solidaritatea”, în anul 1980, la care au aderat peste 10 milioane de oameni. Partidul comunist a pierdut teren, iar în anul 1989 au avut loc alegeri libere, în urma cărora Lech Walesa, laureat al Premiului Nobel pentru Pace, a devenit Președinte al țării.

Societatea poloneză era pregătită și aștepta schimbări radicale ale sistemului în sensul democrației și al economiei de piață. Noii lideri au satisfăcut aceste așteptări, iar primii ani s-au bucurat de reforme rapide. Una dintre primele reforme a fost descentralizarea.

Au urmat transformări profunde ale economiei și societății poloneze, pe care teoreticianul Fransi Fukuyama le numește „un miracol”. Polonia a devenit membru al NATO în 1999, iar în anul 2004 a aderat la Uniunea Europeană.

Republica Polonă numără peste 38 milioane de locuitori, dintre care aproximativ 97% sunt polonezi, de religie predominant catolică. Limba poloneză este vorbită de peste 42 milioane de polonezi, inclusiv din Statele Unite ale Americii, Rusia și Țările Baltice.

Figura 1. Republica Polonă: populație, suprafață, capitala țării



Sursa: <http://library.thinkquest.org/CR0212302/poland.html>

Conform Constituției, Polonia este o republică parlamentară, care se bazează pe principiul separării puterilor în stat. Parlamentul este organul legislativ central al puterii de stat; acesta este format din două camere: Seim (camera inferioară), cu 460 de membri, și Senatul (camera superioară), cu 100 de membri. Puterea executivă este reprezentată de Președinte și Consiliul Miniștrilor. Președintele este reprezentantul suprem al statului în relațiile interne și externe, este comandantul suprem al forțelor armate, garantează inviolabilitatea și indivizibilitatea teritoriului țării și respectarea Constituției. Consiliul Miniștrilor este organul central executiv al puterii de stat și este compus din prim-ministru, vicepremier, miniștri și șefi comitetelor.

1.2 Scurt istoric al reformei de descentralizare

Colapsul comunismului în Polonia (1989) a oferit putere reprezentanților mișcării democratice conduse de Sindicatul „Solidaritate”. Societatea poloneză era pregătită și aștepta schimbări radicale ale sistemului în ceea ce privește democrația și tranziția la economia de piață. În primii ani s-au implementat reforme ce au stabilit fundamentul pentru înțâietatea sistemului de legi, a libertăților politice, a protecției drepturilor omului și a unei economii de piață libere în Polonia. Mișcarea pro-reformă a consolidat sistemul administrației de stat. Una dintre primele reforme în acest domeniu a fost cea de descentralizare.

Prima reformă de descentralizare, din anul 1990, a reflectat discuțiile într-un cadru restrâns al experților „Solidarității” din anii '80 și a fost legată de puternica voință politică de a slăbi rolul administrației centrale post-comuniste și al structurilor

acesteia și de a acorda libertate inițiativelor civice, comportamentelor democratice și responsabilității (“în sfârșit, suntem stăpâni în propria noastră casă”). Reintroducerea vechiului sistem al administrațiilor locale în Polonia nu a fost precedată de o analiză profundă, de programe-pilot, de strategii etc. Această reformă a fost pregătită și implementată într-un timp foarte scurt. Administrația non-comunistă a lui Tadeusz Mazowiecki și-a început activitatea în septembrie 1989, în martie 1990 s-a făcut un amendament la Constituție, după care a urmat Actul autonomiei teritoriale și alte acte legislative (în primele luni, au fost amendate peste 100 legi/proiecte de lege). În mai 1990 au avut loc primele alegeri municipale libere. Pregătirea și implementarea reformei au fost coordonate de Biroul Guvernului Plenipotențiar pentru Reforma Autonomiei Teritoriale.

Reforma din anul 1990 nu a schimbat organizarea teritorială a țării, dar a oferit puterea administrativă locală comunelor (gmina) – unități teritoriale de bază cu un număr mediu de locuitori, de aproximativ 7000 de persoane. Scopul creării *gminelor* nu a fost doar de divizare a teritoriului administrativ, dar și de dezvoltare a comunelor capabile să își soluționeze problemele locale. Comunele își aveau propriile sarcini, proprietatea și resursele financiare (cca 15% din totalul PIB), au obținut un sistem de alegeri libere și protecție legală în raport cu administrația centrală. Controlul statului asupra rezultatelor exercitării sarcinilor comunelor a fost limitat doar la aspecte legale. Noile administrații locale și-au demonstrat eficiența și au format în scurt timp o reală putere politică ce făcea lobby pentru descentralizare.

Al doilea pas către descentralizare a fost făcut după revenirea la putere a partidelor de după “Solidaritate”, în toamna anului 1997 (cabinetul prim-ministrului Jerzy Buzek). Această reformă fusese pregătită mai bine după mai mulți ani de studii, strategii, schimburi de experiență interne și în afara țării (proiecte-pilot, vizite de studiu, consultări etc.). Atunci când a apărut voința politică, reformatorii știau exact ce aveau de făcut, dar timp nu era suficient. În 1998, reformatorii au avut numai o jumătate de an pentru a realiza reforma, de aceea nu a fost timp pentru verificarea tuturor soluțiilor, aceștia asumându-și riscul politic. Prof. Michal Kulesza, care a devenit în decembrie 1997 Plenipotențiarul Guvernului pentru Reforma Sistemului de Stat, afirmă că aceasta era unica abordare realistă:¹

“ (...) Momentul favorabil, în care birocrăția centrală (care își apără în general poziția) este destul de slabă încât să permită schimbări substanțiale este, de obicei, foarte scurt. Problema timpului este crucială. Dacă reformatorii nu sunt gata să își prezinte conceptele și particularitățile exact atunci când e necesar și posibil (din punctul de vedere al situației politice), atunci probabil că momentul potrivit s-a dus... Democrațiile tinere nu agreează reformele structurale care afectează interesele economice și politice ale multor partide și grupuri, subminându-le pozițiile și mecanismele prezente în funcționarea statului, economie și politică... În 1998, reformatorii au avut doar șase luni pentru a realiza reforma... Principalul factor în asigurarea succesului era menținerea ritmului de muncă alert... Scopul

¹ (citad din Michal Kulesza 2002, p. 204-205, după Pawel Swaniewicz).

meu era implementarea reformei chiar în cazul în care calitatea ar fi avut de suferit... În opinia mea, am reușit să atingem 80 la sută din obiectiv, ceea ce e mult. Cât despre rest, rămâne în exercitarea administrațiilor locale în lupta lor permanentă cu centralismul de stat (...).”

Reforma din 1998 a schimbat, în sfârșit, organizarea teritorială a țării: a reintrodus nivelul mediu – județele² (*powiat*-ele) și a consolidat regiunile (*województwo*) (49 regiuni mici au fost înlocuite cu 16 mai puternice). Noile unități teritoriale au devenit puteri administrative locale și și-au primit propriile resurse.

În 2002, au fost făcute schimbări în ceea ce privește alegerile locale, inclusiv alegerea directă a primarilor. În 2003 și în 2007, sistemul finanțelor locale a fost supus unei reformări profunde.

1.3 Cadrul legal al autonomiei locale

Legislația națională

Constituția adoptată în aprilie 1997 (prin referendum) constată că Polonia este un stat unitar, iar autoritatea locală asigură descentralizarea autorității publice. Rezidenții legali ai unităților diviziunilor teritoriale de bază cuprind o comunitate administrativă locală, iar guvernul local își exercită autoritatea publică prin îndeplinirea sarcinilor care îi revin.

Constituția din 1997 reglementează relațiile dintre administrația de stat și guvernul local. Prim-ministrul, voievozii și camerele regionale de audit monitorizează autoritățile locale.

Organele autorității publice locale care încalcă constituția sau actele parlamentare pot fi dizolvate la indicația prim-ministrului. Autoritățile locale au dreptul de a crea asociații și de a participa în cadrul asociațiilor internaționale din comunitățile locale și regionale, de a coopera cu comunitățile locale și regionale din alte state.

Capitolul VII din Constituție, intitulat “Autonomia locală”, este dedicat în totalitate acestui subiect, declarând că unitatea de bază a guvernării locale este comuna, pe când Actul privind Autonomia Locală definește și alte unități administrative strict locale și regionale.

Constituția stabilește că unitățile administrative locale sunt entități juridice și garantează dreptul lor la proprietate proprie. Sarcinile publice care satisfac necesitățile comunității locale sunt atribuite autorităților locale. Administrația de stat, de asemenea, poate să însărcineze autoritățile locale în vederea asumării responsabilităților adiționale. Principalele legi și acte legislative relevante pentru reforma autonomiei locale sunt prezentate în Anexa 2.

Baza juridică a Comunelor (Gmina). O comună reprezintă o entitate juridică și poate promulga legea la nivel local. Prim-ministrul exercită monitorizarea activităților comunei, pe când Camera Regională de Audit supraveghează activitățile financiare; ambele instituții au autoritate doar asupra legalității deciziilor. Deși

² Vechile județe (*poviat*-ele) au fost dizolvate în 1975.

Constituția prevede că unitatea de bază a guvernării locale este comuna, Actul privind Autonomia Locală din 1990 permite crearea „unităților auxiliare” în cadrul comunei, inclusiv cu consilii de cartier în orașele mari.

Baza juridică a Județelor (Powiat). La 1 ianuarie 1999, județele au fost introduse ca al doilea nivel administrativ. Un județ reprezintă o entitate juridică și poate promulga legea la nivel local. Prim-ministrul exercită monitorizarea activităților administrației județene, pe când Camera Regională de Audit supraveghează activitățile financiare sau chiar revocă deciziile care contravin legii.

Baza juridică a Voievodatelor (Voivodship). La 1 ianuarie 1999, voievodatele au devenit al treilea nivel al sistemului administrativ local. Adițional funcțiilor ce rezultă din sarcinile autorității locale, voievodatele dispun de alte importante responsabilități administrative. În ceea ce privește dimensiunea acestora (numărul rezidenților și suprafața) voievodatele sunt omoloagele regiunilor din țările Uniunii Europene.

În conformitate cu Actul privind Autonomia Voievodatelor din 5 iunie 1998, scopul activităților voievodatelor nu atentează la independența județului sau a comunei. Organele guvernării voievodatului nu sunt nici organe de supraveghere a județului și comunei, nici organe de nivel superior în activitatea administrativă. Această distincție a fost realizată pentru a elimina presiunile opoziției asupra nivelului administrativ II al reformei administrative locale. Prevederile privind alegerile în cadrul voievodatelor sunt similare celor din comune și regiuni.

Un voievodat este o entitate juridică și poate promulga legea la nivel local. Prim-ministrul și voievodul supraveghează activitățile administrației voievodatului, iar camera de audit – activitățile financiare.

Odată ce voievodatul deține roluri de nivel central și local în sistemul politic polonez, un act separat a fost adoptat la 5 iunie 1998 stipulând că administrarea de stat este realizată în cadrul voievodatului de către:

- Voievod;
- Conducătorii instituțiilor administrative de stat subordonate voievodului;
- Organele administrative de stat subordonate departamentelor individuale, precum cele de securitate, finanțe și afaceri interne;
- Organele de administrare regională, în baza acordurilor încheiate cu administrația de stat sau în baza legislației în vigoare;
- Conducătorii instituțiilor administrative de stat localizate la nivel de județ și subordonate președintelui (*starostei*) județului;
- Organe ale altor administrații locale, în temeiul legislației sau al acordurilor semnate cu administrația de stat.

Cel mai important în cadrul voievodatului este voievodul, care este numit de către prim-ministru la propunerile ministrului afacerilor interne și administrației publice. Divizarea administrativă între administrația de stat și administrația locală din Polonia este prezentată în tabelul 1.

Tabelul 1. Divizarea administrativă între administrația de stat și administrația locală din Polonia

| | ADMINISTRAȚIA DE STAT | ADMINISTRAȚIA LOCALĂ |
|---|---|---|
| Nivel central | CABINETUL DE MINIȘTRI | |
| Nivel de districte speciale | ↓ ↓ | |
| Nivel regional Województwo / Voivodship) | ADMINISTRAȚIA INTEGRATĂ condusă de Voievod- Wojewoda în calitate de reprezentant al statului ↓ ↓ ↓ Servicii civile, gărzi și inspecții ale Voievodatului ↓ ↓ ↓ | Administrația locală a Voievodatului, condusă de Mareșalul Voievodatului (Marszałek Województwa) |
| Nivel de județ (powiat / poviat) | Administrația integrată a poviatului (servicii civile, gărzi și inspecții) | Administrația locală a poviatului, condusă de Starosta ← (care controlează și administrația integrată a poviat-ului) |
| Nivel de comună (gmina) | | Administrația comunei, condusă de voit (wójt) – în comunele rurale, primar (burmistrz) – în comunele urbane sau rurale-urbane, președinte (în comunele urbane mari) |

Statutul capitalei

Prin Actul din 1994 privind Autonomia Locală a Capitalei Varșovia, sistemul de organizare precedent al orașului compus din șapte sectoare a fost desființat și înlocuit cu 17 comune, din care una este centrul Varșoviei. Acest aranjament a condus la o confuzie majoră în ceea ce privește desemnarea autorității. În primul

rând, ca și în restul țării, consiliile locale sunt selectate prin alegeri directe. În al doilea rând, toate comunele formează o uniune comunală obligatorie condusă de către consiliul din Varșovia, ales, de asemenea, prin vot direct. În al treilea rând, Varșovia este un județ urban; un al doilea județ cu sediul în Varșovia care cuprinde municipalitățile situate la vestul orașului, consiliu care este ales prin vot direct. Mai mult decât atât, în conformitate cu actele din 1994 și 1998, rezidenții din comuna din centrul Varșoviei aleg consilierii fiecărui sector al orașului. Structura complicată a capitalei a prezis ca în viitorul apropiat Consiliul Varșoviei va fi desființat și consiliul județean va moșteni competențele acestuia. Reforma cadrului administrativ în vara anului 1998 a cauzat suprapunerea completă a competențelor Consiliului Varșovia și consiliului județean.

1.4 Structura administrativ-teritorială

Nivele ale administrației publice locale

Din 1999, în Polonia există trei nivele ale administrației locale:

- regiuni/voievodate (województwo) – 16;
- comune (gmina) – 2479 (inclusiv 306 comune urbane, 597 comune urbane mixte, 1576 comune rurale);
- județe (powiat) – 379 (inclusiv 65 urbane).

Cele **16 voievodate** formează nivelul cel mai înalt al împărțirii teritoriale a Poloniei. Puterile administrative sunt împărțite de către guvernatorul desemnat de guvernul central – voievodul (wojewoda) și consiliul ales de cetățeni – sejmik, care alege executivul (zarząd województwa) și este condus de mareșal (marszałek).

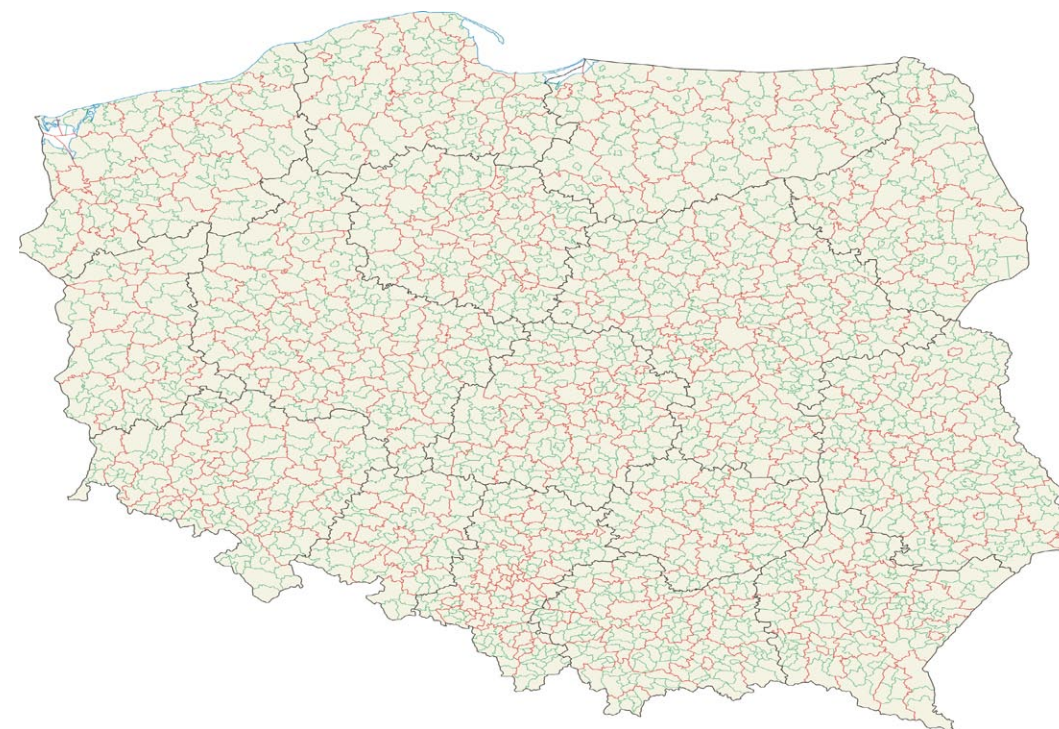
După 1999 au apărut propuneri de a crea trei voievodate adiționale – Polonia Centrală, Polonia Veche și Pomerania Centrală – și de a exclude Varșovia împreună cu zona sa metropolitană din voievodatul Mazovia, dar până în iunie 2009 doar proiectul voievodatului Pomerania Centrală a fost prezentat în fața Sejm-ului și respins după dezbateri. Rapartizarea regiunilor, suprafața și populația existentă în anul 2006 sunt prezentate în Figura 3.

Cele **379 de powiate** sunt unitățile administrative intermediare între voievodat și comună. Powiatele formează voievodate, numărul lor variază de la 12 în voievodatul Opole la 42 în voievodatul Mazovia.

Există două tipuri de powiate:

- powiatele „teritoriale”, adică powiatele proprii, care cuprind cel puțin trei comune;
- municipiile, powiatele „orașenești” sau orașele cu statutul de powiat – o comună urbană care realizează atât funcțiile sale proprii, cât și funcțiile powiatului.

Figura 2. Diviziunea teritorială și organizarea administrațiilor publice locale



Sursa: <http://www.google.md/search?hl=ru&q=Territorial+division+of+Poland&bav>

Reședința powiatului propriu trebuie să se afle într-un oraș. Fiecare powiat propriu este condus de consiliul ales de cetățeni (rada powiatu), care alege, la rândul său, executivul (zarząd powiatu) condus de staroste.

Municipiile dispun de consiliu și executiv propriu (rada miasta și zarząd miasta). În conformitate cu Actul privind Autonomia Județelor (powiatelor), un județ orașenesc poate fi: i) un oraș cu o populație mai mare decât 100000 de rezidenți; sau ii) un oraș care până în 31 decembrie 1998 a fost centru de reședință a unui voievodat, are un număr mai mic decât 100000 de rezidenți și dispune de o infrastructură corespunzătoare în vederea prestării serviciului public. În cel de-al doilea caz, acordarea statutului de județ (powiat) îi revine Consiliului de Miniștri.

Formate din cel puțin două sate, cele **2478 de comune** sunt unitățile cele mai mici ale împărțirii administrative poloneze. Există trei tipuri de comune:

- comunele urbane — formate dintr-un singur oraș (adică teritoriul său administrativ);
- comunele rurale — formate dintr-un oraș mic și satele înconjurătoare;
- comunele rurale — formate exclusiv din sate. O comună a cărui sediu se află într-o comună urbană, spre exemplu comuna Słupsk, este clasificată și ea ca o comună rurală, căci nu include nici un oraș.

Figura 3. Divizarea administrativ-teritorială în regiuni/voievodate în Polonia

| Voievodat | Reședință | Suprafață (km ²) | Populație ⁽¹⁾ |
|---|---|------------------------------|--------------------------|
| 1 dolnośląskie (voievodatul Silezia Inferioară) | Wrocław | 19.947 | 2.888.232 |
| 2 kujawsko-pomorskie (voievodatul Cuiavia și Pomerania) | Bydgoszcz/Toruń ⁽²⁾ | 17.972 | 2.068.253 |
| 3 lubelskie (voievodatul Lublin) | Lublin | 25.122 | 2 179.611 |
| 4 lubuskie (voievodatul Lubusz) | Gorzów Wielkopolski/Zielona Góra ⁽³⁾ | 13.988 | 1.009.198 |
| 5 łódzkie (voievodatul Łódź) | Łódź | 18.219 | 2.577.465 |
| 6 małopolskie (voievodatul Polonia Mică) | Cracovia | 15.183 | 3.266.187 |
| 7 mazowieckie (voievodatul Mazovia) | Varșovia | 35.557 | 5.157.729 |
| 8 opolskie (voievodatul Opole) | Opole | 9.412 | 1.047.407 |
| 9 podkarpackie (voievodatul Carpaților de Jos) | Rzeszów | 17.846 | 2.098.263 |
| 10 podlaskie (voievodatul Podlasia) | Białystok | 20.187 | 1.199.689 |
| 11 pomorskie (voievodatul Pomerania) | Gdańsk | 18.314 | 2.199.043 |
| 12 śląskie (voievodatul Silezia) | Katowice | 12.334 | 4.685.775 |
| 13 świętokrzyskie (voievodatul Sfintei Cruci) | Kielce | 11.710 | 1.285.007 |
| 14 warmińsko-mazurskie (voievodatul Varmia și Mazuria) | Olsztyn | 24.173 | 1.428.601 |
| 15 wielkopolskie (voievodatul Polonia Mare) | Poznań | 29.827 | 3 372 417 |
| 16 zachodniopomorskie (voievodatul Pomerania Occidentală) | Szczecin | 22.892 | 1.694.178 |

⁽¹⁾ Ia dată de 1 ianuarie 2006
⁽²⁾ Bydgoszcz este sediul voievodului, când Toruń – unul *sejmik*.
⁽³⁾ Gorzów Wielkopolski este sediul voievodului, când Zielona Góra – unul *sejmik*.

Sursa: Fundația PAUCI

Conducătorul unei comune este și el ales de cetățeni. Acesta poate fi „prezydent” (președinte) în orașele mari, „burmistrz” (primar) în orașele mai mici și în toate comunele rurale sau „wójt” în comunele rurale.

O comună medie are peste 15 300 de locuitori.

Cele mai mari *zone metropolitane* ale Poloniei sunt:

- Regiunea Industrială a Sileziei Superioare, centrată în Katowice — aproximativ 3,5 milioane de locuitori;
- Aglomerația Varșoviană — aproximativ 3 milioane de locuitori;
- Aglomerația Cracoviană — aproximativ 1,3 milioane de locuitori;
- Aglomerația orașului Łódź — aproximativ 1,3 milioane de locuitori;
- „Aglomerația celor trei orașe” (Gdańsk, Gdynia, Sopot și împrejurimi) — 1,1 milioane de locuitori.

Dezvoltarea regională

În Polonia cele 16 voievodate dețin și titlul de regiune. După suprafață, cele mai mari regiuni sunt Mazowieckie, Wielkopolskie și Zachodniopomorskie. După numărul populației cele mai mari sunt Mazowieckie (capitala regiunii, 5,1 milioane de locuitori) și Slaskie (4,9 milioane de locuitori). Ca rezultat al reformei administrative, regiunile dețin responsabilitatea deplină în ceea ce privește dezvoltarea economică la nivel regional.

După anii 1990, disparitățile regionale și sociale au devenit tot mai intense. În zonele urbane Produsul Intern Brut este dublu față de cel din zonele rurale, iar 8 din cele mai mari zone urbane sunt cu 20% mai productive decât media subregională pe țară. Varșovia dispune de cea mai mare rată de creștere economică, diferența în PIB dintre Varșovia și media națională a atins 263% în 2005. Cele mai sărace regiuni se află în partea de est a țării.

Principalele provocări întâlnite în aproape toate regiunile sunt axate, în special, pe necesitatea stimulării trecerii către o economie bazată pe cunoaștere și îmbunătățirea infrastructurii de transport.

În perioada 2007-2013, regiunile primesc 67,3 miliarde EUR (20%) din fondurile de coeziune, transformând Polonia în țară-lider din toate timpurile, beneficiară a fondurilor europene.

1.5 Organizarea autorităților publice locale

Organele electiv

Ultimele alegeri parlamentare pentru Senat și Sejm au avut loc pe data de 9 octombrie 2011. Prim-ministrul Platformei Civice, Donald Tusk, a câștigat

majoritatea și a devenit primul Prim-ministru polonez numit pentru un al doilea mandat consecutiv de la căderea comunismului. Atât Platforma Civică, cât și partenerul său junior, Partidul Oamenilor Polonezi, au fost de acord să continue coaliția de guvernare după alegeri.

Alegerile au avut loc pentru toate cele 460 de locuri în Sejm și cele 100 de locuri în Senat. Candidații la funcția de deputat sunt numiți de către comisiile electorale ale diferitor partide politice și/sau de comitete electorale individuale. Procesul alegerilor pentru Sejm are loc prin intermediul listei partidelor de reprezentare proporțională prin metoda D'hondt, în mai multe circumscripții electorale de locuri (41 în total), cu un prag de 5% pentru partide și 8% pentru coaliții.

Tablul 2. Rezultatele alegerilor din 9 octombrie 2011

| # | Partide | Sejm | | Senat |
|-----|---|-------|--------|--------|
| | | % | Locuri | Locuri |
| 1. | Platforma Civică (<i>Platforma Obywatelska, PO</i>) | 39,18 | 207 | 63 |
| 2. | Lege și Justiție (<i>Prawo i Sprawiedliwość, PiS</i>) | 29,89 | 157 | 31 |
| 3. | Mișcarea Palikot (<i>Ruch Palikota, RP</i>) | 10,02 | 40 | - |
| 4. | Partidul Oamenilor Polonezi (<i>Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL</i>) | 8,36 | 28 | 2 |
| 5. | Alianța Democratică de Stânga (<i>Polska jest Najważniejsza, PJN</i>) | 8,24 | 27 | - |
| 6. | Polonia pe Primul Loc (<i>Polska jest Najważniejsza, PJN</i>) | 2,19 | - | - |
| 7. | Congresul Noua Dreaptă (<i>Kongres Nowej Prawicy, KNP</i>) | 1,06 | - | - |
| 8. | Partidul Laburist Polonez (<i>Polska Partia Pracy, PPP</i>) | 0,55 | - | - |
| 9. | Dreptul Republicii – Politicile Reale ale Uniunii (<i>Prawica</i>) | 0,24 | - | - |
| 10. | Minoritatea Germană (<i>Mniejszość Niemiecka, MN</i>) | 0,20 | 1 | - |
| 11. | Casa Noastră – Polonia (<i>Nasz Dom Polska</i>) | 0,05 | - | - |
| 12. | Independenții (<i>Niezależni</i>) | N/A | N/A | 4 |

Sursa: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15230750>

Organele executive

Organele executive sunt reprezentate pe fiecare unitate administrativă în Tabelul 3.

Tablul 3. Organele executive

| GMINA (Comună) | POWIAT (Județ) | WOJEWÓDZTWO (Regiune administrativă locală) |
|---|--|---|
| Conducătorul comunei - wójt (voit) – în comunele rurale - burmistrz (primar) – în comunele urbane sau rurale-urbane - prezydent (președinte) – (în comunele urbane mari) din 2002, este ales direct, pe un termen de 4 ani. | Administrația județului (Zarząd Powiatu) – 3-5 membri aleși de Consiliu și conduși de Starosta NOTĂ: în cazul a 65 de județe urbane, rolul autorităților powiat-ului este jucat de Consiliul Orașului și de președintele orașului. | Administrația regională (Zarząd Województwa) – 3-5 membri aleși de Sejmik și conduși de Marszałek (Mareșal) |

Sursa: Fundația PAUCI

Asociațiile APL

În baza Actului privind Autonomia Locală din 1990, comunelor li se permite crearea unor „unități auxiliare” în cadrul acestora. În zonele rurale, o astfel de unitate este numită sołectwo (în sat); în orașele mici, aceasta poate fi “dzielnica” (cartier al orașului) sau „osiedle” (așezare a orașului). Consiliul comunei stabilește frontierele și statutul acestor unități, precum și competențele acestora. Unitățile auxiliare nu sunt entități juridice. Cel mai înalt rol îi revine adunării generale a cetățenilor unității (precum satul) și unitatea este reprezentată de consiliu și de executivul ales pentru adunare (în cazul sołectwo, conducătorul se numește sołtys). Numărul unităților auxiliare dintr-o comună variază de la două până la cincizeci. Din 2009, unitățile auxiliare își au propriile bugete, ca parte a bugetelor comunei (gmina) – partea respectivă a bugetului numindu-se Sołeczki Fund. Suma exactă de bani asupra căreia decid locuitorii Sołectwo cum să-i gestioneze se calculează pe baza formulei anexate la Legea cu privire la Fondul Sołeczki. Există anumite restricții cu privire la banii care pot fi cheltuiți, dar, în general, oricare dintre cheltuielile eligibile ale comunei pot fi finanțate din Fondul Sołeczki. Fondul Sołeczki poate fi reprezentat ca o formă a bugetului participativ.

1.6 Competențele pe nivele ale administrației locale

Sistemul politic polonez se bazează pe principiul de subsidiaritate. Actul privind Autonomia Locală din 8 martie 1990 stabilește că jurisdicția consiliului local se va extinde asupra tuturor problemelor care se încadrează în termenii de referință

ai municipalității, cu excepția cazului în care legislația conține alte prevederi. Competențele diferitor nivele (gmina, powiat, województwo) nu permit abuzarea independenței altora, acestea nu se subordonează unele față de altele. Sarcinile publice pot fi îndeplinite prin cooperarea dintre autoritățile locale. Municipalitățile, uniunile intercomunale și asociațiile unităților administrației locale își pot oferi asistență reciprocă sau pot oferi asistență altor autorități locale, inclusiv asistență financiară. Sarcinile obligatorii pot fi alocate doar prin acte parlamentare. Administrația de stat își poate transfera o parte din autoritate sau responsabilitate prin legi specifice sau prin acordul reciproc și trebuie să finanțeze astfel de activități în întregime. Administrațiilor locale li se garantează dreptul la proprietate, acestea având personalitate juridică, și dreptul de a promulga legi la nivel local în anumite domenii.

Sarcini specifice

Comunele (gminy) sunt responsabile de toate aspectele publice de importanță locală care nu sunt definite în beneficiul altor nivele administrative, dar dacă legea prevede altfel, soluționarea acestor probleme îi revine municipalității. Sarcinile specifice ale gminei se axează pe satisfacerea nevoilor colective ale comunelor în ceea ce privește serviciile publice.

Sarcinile specifice includ, în special, următoarele probleme:

- amenajarea teritorială, managementul proprietății, protecția mediului și a resurselor naturale, managementul apei;
- șoselele, străzile, podurile, scuarurile municipale și gestionarea traficului;
- furnizarea apei, canalizarea, evacuarea și tratarea deșeurilor municipale, menținerea curățeniei, a ordinii și a salubrității publice, gestionarea depozitului municipal de deșeuri, furnizarea electricității, a căldurii și a gazului;
- transportul public local;
- serviciile de sănătate (în principal, tratamentul ambulatoriu);
- asistența socială, inclusiv centrele de asistență socială și azilurile;
- fondul municipal de locuințe (inclusiv acordarea autorizațiilor de construcție);
- educația publică (școala primară și educația preșcolară);
- cultura, inclusiv librăriile comunale și alte facilități culturale;
- cultura fizică și turismul, inclusiv zonele de recreere și facilitățile pentru sport;
- piețele și halele comerciale;
- spațiile verzi comunale și copacii;
- cimitirele municipale;

- ordinea și siguranța publică (inclusiv poliția municipală), protecția împotriva incendiilor și a inundațiilor;
- menținerea facilităților publice comunale și întreținerea edificiilor;
- politica familiei, inclusiv protecția (socială, medicală și legală) femeilor însărcinate;
- susținerea și promovarea ideii autonomiei locale;
- promovarea comunității;
- cooperarea cu ONG-urile;
- cooperarea cu comunitățile locale și regionale din alte țări.

Județele (powiaty). Autonomia powiat-ului este responsabilă de problemele locale care nu le pot reveni gminelor. Județul este destul de vast pentru a întreține în mod eficient instituțiile publice din viața de zi cu zi (școlile secundare, spitalele, poliția județului și stațiile de pompieri, inspectoratele sanitare și oficiile fiscale etc.).

Sarcinile județelor includ, în special:

- educația publică (educația secundară, care cuprinde școlile generale, vocaționale și școlile speciale);
- promovarea și protecția sănătății (inclusiv managementul spitalelor județene, controlul și organizarea serviciilor medicale);
- asistența socială (inclusiv asistența oferită persoanelor fără domiciliu, administrarea orfelinatelor etc.);
- politica pro-familie;
- sprijinirea persoanelor cu dizabilități;
- transportul public și șoselele publice (de importanță județeană);
- protecția culturii și a patrimoniului cultural;
- cultura fizică și turismul;
- geodezia, cartografia și cadastrul;
- gestionarea imobilelor;
- gestionarea arhitecturii și a construcțiilor;
- managementul apei;
- protecția mediului și a resurselor naturale;
- agricultura, silvicultura și pescuitul intern;
- ordinea publică și securitatea cetățenilor;
- protecția împotriva inundațiilor, prevenirea incendiilor și a altor fenomene care constituie o amenințare pentru sănătatea umană și pentru mediu;
- combaterea șomajului și stimularea pieței forței de muncă;

- protecția consumatorului;
- întreținerea edificiilor administrative județene și de utilitate publică;
- apărarea (protecția civilă);
- promovarea țării;
- cooperarea cu ONG-urile;
- îndeplinirea sarcinilor de servicii județene, inspecții și gărzi.

Voievodatele autonome (regiunile, województwa), conform legislației, sunt responsabile de toate problemele de importanță regională. Voievodatul este responsabil de programele de politici de dezvoltare regională, al căror prim scop este să asigure utilizarea cea mai bună a capitalului uman și material al țării. Sarcinile autonomiei voievodatului se axează pe trei mari domenii: dezvoltarea economică, unele servicii publice regionale și cooperarea internațională.

Sarcinile specifice ale voievodatului cuprind, în special:

- educația publică, inclusiv educația superioară;
- promovarea și protecția sănătății (inclusiv gestionarea spitalelor regionale);
- cultura (inclusiv facilitățile culturale regionale);
- bunăstarea socială;
- politica familiei;
- modernizarea spațiilor rurale;
- planificarea spațială;
- protecția mediului;
- managementul apei, inclusiv protecția împotriva inundațiilor;
- transportul public și șoselele publice;
- cultura fizică și turismul;
- protejarea drepturilor consumatorului;
- apărarea;
- siguranța publică;
- combaterea șomajului și stimularea pieței muncii.

Sarcini delegate

Statul delegă sarcini autonomiilor locale, în general:

- a) prin lege (obligatorii);
- b) prin acorduri (opționale).

Sarcinile delegate comunei (gmina) prin lege includ:

- starea civilă (de exemplu, înregistrarea stării civile, emiterea unei decizii cu privire la prenume și nume);
- sarcini în domeniul înregistrării civile (inclusiv evenimentele de înregistrare);
- sarcini cu privire la apărarea națională (inclusiv ținerea unui registru al pre-recruților, organizarea exercițiilor de apărare și a instruirilor, planificarea și pregătirea asistenței medicale necesare în cazul apărării, menținerea controlului asupra unităților subordonate etc.);
- protecția civilă (inclusiv pregătirea și actualizarea planurilor de protecție civilă, a planului cu privire la protejarea monumentelor, a planurilor de evacuare, crearea formațiunilor de protecție civilă și furnizarea echipamentului, a mijloacelor tehnice, a uniformelor, organizarea exercițiilor, a instruirii formațiunilor de protecție civilă și a populației în domeniul apărării comune etc.);
- primirea solicitărilor și eliberarea buletinelor de identitate;
- asistență pentru veterani și alți beneficiari aflați în condiții materiale dificile;
- selecția judecătorilor laici pentru curțile districtelor;
- înregistrarea activităților economice;
- autorizarea vânzărilor de băuturi alcoolice;
- furnizarea serviciilor pentru persoanele cu dizabilități mintale;
- organizarea procedurilor pentru întrunirile publice;
- sarcinile alocate municipalității pentru organizarea și desfășurarea recensămintelor agricole;
- acordarea licențelor pentru transportul în regim de taxi, emiterea permiselor pentru mijloacele de transport în comun din cadrul municipalității;
- pregătirea și actualizarea registrelor electivă, gestionarea și executarea sarcinilor care țin de organizarea și desfășurarea alegerilor sau referendumurilor;
- altele

Sarcinile delegate județului (powiat) prin lege includ:

- gestionarea patrimoniului Trezoreriei de Stat, acordarea compensațiilor pentru proprietățile naționalizate în vederea construcției drumurilor publice și căilor ferate; reglementarea statutului legal al bunurilor imobiliare;
- colectarea, gestionarea, actualizarea și distribuirea repertoriilor geodezice și cartografice pentru districte și țară;
- protejarea mediului și a agriculturii (inclusiv organizarea procedurilor de alipire a terenurilor și de schimbare a terenului, recuperarea și protejarea terenurilor agricole, emiterea deciziilor de declarare a pădurilor protejate sau

de modificare a acestui statut, emiterea deciziilor cu privire la transformarea unei păduri în teren agricol, aprobarea proiectelor geologice, decizii în cadrul legislației apei);

- apărarea națională;
- protecția civilă;
- sarcini în domeniul economiei și transporturilor (inclusiv ținerea unui registru al companiilor care gestionează centre de instruire a șoferilor, ținerea unui registru al antreprenorilor angajați în verificarea vehiculelor și controlul stațiilor de verificare a vehiculelor, emiterea permiselor pentru operațiunile de transport rutier etc.);
- altele.

Sarcinile delegate regiunilor autonome (województwo samorządowe) prin lege includ:

- anumite sarcini de apărare națională (de importanță regională);
- anumite probleme sociale (inclusiv susținerea asociațiilor de veterani);
- sarcini în probleme de geodezie și cartografie (inclusiv urmărirea schimbărilor în utilizarea terenurilor și în clasificarea lor);
- emiterea permiselor pentru comerțul angro cu băuturi alcoolice care conțin mai mult de 18% alcool;
- anumite sarcini în problemele de transport (controlul examinărilor medicale, emiterea permiselor pentru examinatorii auto și supravegherea examenelor de stat);
- înregistrarea grupurilor de producători agricoli și controlul acestor grupuri;
- anumite sarcini în cadrul legislației apei (inclusiv exercitarea drepturilor de proprietate în raport cu apele publice administrate de Trezoreria de Stat, menținerea evidenței cu privire la ape, gestionarea resurselor de apă și a terenurilor recuperate);
- un număr de sarcini în domeniul protecției mediului (inclusiv generarea și depozitarea substanțelor nocive etc.);
- sarcini care țin de turism (precum ținerea unui registru al operatorilor turistici și al agențiilor de turism și verificarea antreprenorilor din domeniul dat; organizarea certificării calității hotelurilor conform sistemului existent, înregistrarea și controlul acestora).

1.7 Finanțele publice locale

Sistemul de finanțe publice locale al Poloniei se bazează pe câteva principii stabilite în Constituția țării și în Carta Europeană a Autonomiilor Locale. Acestea

includ principiul de subsidiaritate și principiul adecvării – resursele financiare ale autorităților locale trebuie să corespundă responsabilităților stabilite prin Constituție și prin legislație.

Potrivit Constituției poloneze, veniturile autonomiilor locale cuprind: veniturile proprii, subvențiile generale și subvențiile alocate – tabelul 4.

Tabelul 4. Articolul 167 al Constituției Poloniei

1. *Unitățile administrației locale vor beneficia de fonduri publice potrivit sarcinilor alocate pe care trebuie să le îndeplinească.*
2. *Veniturile unităților administrației locale vor fi formate din venituri proprii, precum și din subvenții generale și subvenții specifice de la bugetul de stat.*
3. *Sursele de venituri ale administrației locale vor fi stabilite prin statut.*
4. *Modificările domeniului de responsabilitate și cele cu privire la autoritățile unităților administrației locale vor fi făcute în legătură cu modificările pertinente ale cotelor veniturilor publice ale acestora.*

Sursa: Constituția Republicii Polone

Cel puțin o parte din resursele financiare ale autorităților locale provin din impozitele locale și taxe, pe care le pot stabili în limitele statutului pe care îl au. Un rol important îl are principiul solidarității (protejarea autorităților locale mai slabe din punct de vedere financiar prin proceduri de egalizare financiară sau prin alte măsuri similare).

Există patru concepte majore pentru descentralizarea financiară din Polonia:

- rolul fundamental al cotei veniturilor din impozitul pe profit și venit în venitul propriu;
- autonomia limitată și rolul impozitelor proprii ale administrațiilor locale;
- rolul incontestabil al subvențiilor generale ca transfer interadministrativ major;
- egalizarea veniturilor în cadrul schemei de subvenții generale.

Județele și regiunile nu au taxe propriu-zise, deoarece cota veniturilor din impozitul pe profit și venit nu poate fi evaluată în acest mod.

Bugetele administrațiilor locale

Finanțele unității administrative locale sunt gestionate pe baza **rezoluției bugetare** adoptate pentru **un an fiscal**. Începând cu anul fiscal 2011, legea prevede că administrația locală trebuie să adopte o rezoluție cu privire la **previziunile financiare multianuale (PFM)**, care constituie un instrument în planificarea pe termen lung. PFM trebuie să acopere cel puțin anul fiscal și următorii 3 ani, trebuie să fie realiste și să ofere previziuni cu privire la buget, adică venit, cheltuieli, rezultate, datorii.

Procedura: Organul executiv al administrației locale are inițiativa exclusivă în ceea ce privește pregătirea rezoluției bugetare și a amendamentului la această rezoluție. Organul executiv trebuie să prezinte propunerea de rezoluție bugetară consiliului administrației locale și camerei de audit regionale cel târziu la data de **15 octombrie** a anului care precede anul fiscal. Rezoluția bugetară trebuie adoptată anterior anului fiscal; în cazuri speciale, rezoluția bugetară trebuie să fie adoptată cel târziu la data de **31 ianuarie** a anului fiscal. Se permit unele schimbări ale bugetului în timpul executării acestuia, dar aceasta înseamnă că schimbările nu pot influența rezultatul bugetar conform rezoluției bugetare.

Rezoluția bugetului constă din (1) buget, (2) anexe. Anexele vizează fondurile și entitățile sectorului public extrabugetar. În cadrul veniturilor și cheltuielilor trebuie să se prezinte elementele de capital și curente. Conform principiilor gradului de deschidere și transparență, trebuie să se prezinte anumite elemente, precum subvențiile alocate pentru alte entități.

- Obligațiunile, creditele, împrumuturile și rambursările sunt separate la venituri și operațiuni de cheltuieli;
- Există o deosebire importantă între elementele curente (operațiuni ordinare, în curs) și elementele de capital (formarea de capital, extraordinară), din anul fiscal 2007. Distanța permite o evaluare mai ușoară a situației generale a economiei administrației locale.

Veniturile Locale

În Polonia veniturile se clasifică în următoarele tipuri:

- curente (impozite, plăți, subvenții generale, subvenții specifice pentru operațiunile în curs);
- din capital (subvenții specifice și fonduri UE pentru investiții, venituri din vânzarea activelor administrației locale).

Venituri proprii. Veniturile proprii ale administrației locale din Polonia constituie aproximativ 55% din veniturile totale ale acesteia și se bazează – tipic pentru țările Europei Centrale și de Est – pe impozitarea partajată, și anume pe veniturile din impozitul personal pe venit și cel pe profit (36.4% și, respectiv, 9.5% din sursele de venit proprii).

Impozitul pe proprietate (17.2%) și impozitul pe tranzacții juridice (2.9%) sunt cele mai importante impozite locale.

Veniturile autonomiilor locale pot include (facultativ): venituri din resurse externe nereturnabile, resurse din bugetul UE (în general, fonduri structurale și fonduri de coeziune) și alte resurse stabilite prin lege.

Structura veniturilor proprii ale celor trei nivele administrative este prezentată în tabelul 5:

Tabelul 5. Venituri proprii

| VENITURI PROPRII COMUNE TUTUROR NIVELELOR ADMINISTRAȚIEI LOCALE DIN POLONIA: | | |
|---|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Venitul primit de unitățile bugetare ale administrației locale, contribuțiile instituțiilor bugetare locale și ale unităților auxiliare ale administrației locale; 2. Venitul din proprietatea administrației locale (leasing, vânzări, taxe adiacente, taxele de parcare etc.); 3. Succesiuni, obiecte lăsate prin testament, donații pentru unitățile administrației locale; 4. Venitul din amenzi, prevăzut în regulamente separate; 5. 5% din veniturile de la bugetul de stat potrivit cu sarcinile delegate ale administrației publice și alte sarcini stabilite prin statut (lege), cu excepția cazului în care este stabilit altfel prin alte reglementări; 6. Dobânzile împrumuturilor achitate de unitățile administrației locale, cu excepția cazului în care este stabilit altfel prin alte reglementări; 7. Dobânda pentru plata cu întârziere a datoriei pentru unitățile administrației locale; 8. Dobânda pentru fondurile colectate din conturile bancare ale administrațiilor locale. | | |
| GMINA (comuna) | POWIAT (județ) | WOJEWÓDZTWO (regiune administrativă locală) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Venit din impozitele locale: <ul style="list-style-type: none"> – impozitul pe bunuri imobiliare (proprietate); – taxa pe terenul agricol; – taxa silvică; – taxa pe transport; – taxa pe moștenire și donații; – taxa pentru actele civile; – taxe facultative (ca taxa de publicitate). • Venit din plăți: <ul style="list-style-type: none"> – taxe de acciz (ex. taxa pentru emiterea licenței pentru alcool); – taxa pentru locul de comercializare în piață; – taxe achitate de vizitatori (facultative); – taxe pentru stațiunile balneo-climaterice (facultative); – taxe de exploatare (colectate de la companiile care extrag minerale din zăcămintele); – taxe pentru câini (facultative). <p>Cota în taxele de stat:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impozitul pe venitul personal – 39,34% – Impozitul pe profit – 6,71% | <ul style="list-style-type: none"> • Venit din plățile județelor • Cota în taxele de stat: <ul style="list-style-type: none"> – Impozitul pe venitul personal – 10,25% – Impozitul pe profit – 1,40% | <ul style="list-style-type: none"> • Cota în taxele de stat: <ul style="list-style-type: none"> – Impozitul pe venitul personal – 1,60% – Impozitul pe profit – 14,00% |

Sursa: Fundația PAUCI

Donații Generale³ (Subvenții). Administrațiile locale își pot utiliza subvențiile generale la discreție, deci fondurile acordate de la bugetul de stat nu sunt legate de vreun anumit scop sau de o activitate anume – subvențiile generale sunt alcătuite din 3 așa-zise “părți”:

- subvenții pentru educație;
- subvenții de egalizare;
- subvenții de echilibrare (municipalități, județe)/subvenții regionale (regiuni).

Ministerul Finanțelor este responsabil în întregime de schema subvențiilor generale. Formula subvențiilor generale se bazează pe indicatori obiectivi, fiecare administrație locală poate verifica dacă transferul a fost calculat corect.

Cele mai mari și cele mai importante subvenții primite de administrațiile locale sunt *subvențiile pentru educație*, care contribuie cu 22.7% la veniturile totale ale administrațiilor locale și constituie 76% din suma totală a subvențiilor generale.

Aceste subvenții sunt alocate potrivit regulamentului emis de Ministerul responsabil de educație. Există mulți factori⁴ incluși în mecanismul (pe bază de algoritm) de distribuire a fondurilor între beneficiari, care include:

- numărul elevilor din școli sau alte instituții educaționale aflate în gestiunea administrațiilor locale; se acordă sume diferite în funcție de tipul școlii sau de categoria elevilor;
- numărul profesorilor angajați conform statutului profesional al acestora;
- numărul elevilor din școlile aflate în localitățile mici în cadrul numărului total al elevilor;
- 20% costuri suplimentare pentru salariile profesorilor angajați, alte cheltuieli curente, costuri administrative și servicii⁵.

În cadrul subvenției, există o rezervă de 0.6% achitată de Ministerul Finanțelor.

Actul cu privire la Veniturile Administrațiilor Locale cere ca suma totală a subvențiilor pentru educație să nu fie, în cadrul bugetului de stat, mai mică decât a fost anul precedent, corectată cu suma alocată pentru alte cheltuieli care rezultă din schimbarea responsabilităților educaționale. Mecanismul de finanțare a educației

³ Compartimentul cu privire la donațiile generale și alocate – după lucrarea lui Mikołaj Stęszewski, „Transferurile interadministrative în Polonia”, elaborată pentru Atelierul de la Copenhaga: 17-18 septembrie 2009.

⁴ Există aproximativ 40 de factori care generează o dezbatere pe marginea beneficiilor și dezavantajelor acestor subvenții practic foarte greu de finanțat (a se vedea: Herbst Mikołaj, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2009, 163).

⁵ Mackiewicz-Lyziak Joanna, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wyrównanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Warszawa; Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2008, paginile 36-37.

primare și secundare, suma subvențiilor pentru educație și distribuirea acestora sunt surse de dispută între sindicatele profesorilor, reprezentanții administrațiilor locale și administrația centrală.

Subvențiile de egalizare formează 5.1% din veniturile administrațiilor locale (cu o cotă de 17.9% în suma subvențiilor generale). Aceste subvenții urmăresc egalizarea capacității de plată a taxelor între toate nivelele administrației locale și sunt finanțate în întregime din bugetul de stat, fără contribuția financiară a administrațiilor locale. Capacitatea medie de plată a taxelor per capita este calculată pentru comune, județe și regiuni. Conform Actului cu privire la Veniturile Administrațiilor Locale, în ceea ce privește calculul capacității de plată a taxelor, reducerea taxelor sau orice altă scutire aplicată sau acordată de administrația locală sunt neutre. Pentru comune, la calcularea capacității de plată a taxelor nu se ia în calcul o singură taxă, ci se includ cel puțin două.

Comunele cu o capacitate de plată a taxelor sub 92% din media națională au dreptul să primească subvențiile de egalizare. Limitele egalizării capacității de plată a taxelor pentru municipalități sunt prezentate în Tabelul 6.

Tabelul 6. Nivelul egalizării pentru comune

| Capacitatea de plată a taxelor comunei (G) ca % din media națională pentru comune (GG) | Egalizare în cadrul limitelor |
|--|-------------------------------|
| $G \leq 40\% GG$ | 99.0% |
| $40\% GG < G \leq 75\% GG$ | 83.0% |
| $75\% GG < G < 92\% GG$ | 76.0% |

Sursa: Actul cu privire la Veniturile Administrațiilor Locale

Egalizarea capacității de plată a taxelor vizează și județele, și regiunile. O parte din subvențiile de egalizare se alocă comunelor cu o densitate a populației redusă (și cu o capacitate de plată a taxelor sub 150% din media națională) și regiunilor cu mai puțin de 3 milioane de locuitori.

Subvențiile de echilibrare (comune, județe) și *subvențiile regionale* (regiuni) sunt estimate la 1.5% din veniturile totale ale administrațiilor locale (5.3% din subvențiile generale). Subvenția de echilibrare se axează în special pe distribuirea fondurilor potrivit cheltuielilor sociale. În cazul divizării subvențiilor regionale, se iau în calcul următoarele: rata șomajului, PIB per capita, suprafața drumurilor publice per locuitor, cheltuielile pentru căile ferate regionale. Acordarea acestor fonduri este, de asemenea, condiționată.

Partea de echilibrare și partea regională se finanțează cu plăți de egalizare. Obligația și suma plăților depind de capacitatea de plată. Comunele cu o capacitate de plată a taxelor care depășește 150% din media națională pentru toate municipalitățile trebuie să contribuie la mecanism. În cazul județelor și regiunilor, acestea trebuie să contribuie dacă depășesc media națională de 110%.

Unele comune beneficiază de *subvenții de compensare* în cazul diminuării veniturilor din cauza scutirilor reglementare pentru impozitul pe proprietate în așazisele Zone Economice Speciale.

Subvențiile cu destinație⁶. Dintre transferurile realizate de către stat, subvențiile pentru îndeplinirea responsabilităților delegate de stat au cel mai important rol, deoarece contribuie la aproape 10.3% din veniturile administrațiilor locale. Aceste transferuri au caracteristicile unor subvenții necondiționate. Potrivit legii, administrația locală va primi fondurile necesare executării sarcinilor delegate fără a aduce nici o contribuție. Majoritatea fondurilor sunt destinate asistenței sociale (în cea mai mare parte, pentru beneficii sociale), care reprezintă 2/3 din aceste transferuri, realizate în mare parte pentru sarcini de nivel municipal (pentru municipalități și orașe cu statut de județ).

Următorul grup de subvenții constă din fonduri alocate pentru exercitarea responsabilităților specifice ale administrațiilor locale și reprezintă aproximativ 5.1% din veniturile administrațiilor locale. Transferurile de capital din cadrul acestui grup contribuie cu 1.4% în veniturile administrațiilor locale, ceea ce se poate explica prin faptul că aceste fonduri sunt în mare parte plătite în cadrul schemelor politicilor de dezvoltare națională și regională. Cea mai mare parte a subvențiilor pentru responsabilitățile specifice este alocată pentru asistența socială (2.2% din veniturile administrațiilor locale), în mod exclusiv la nivel comunal și județean. Ca regulă generală, administrația locală care execută o sarcină delegată a statului are dreptul la 5% din veniturile provenite din sarcina îndeplinită.

Noile scutiri introduse recent pentru impozitele locale pe proprietate sunt compensate cu subvențiile clasificate ca transferuri curente pentru sarcinile proprii ale administrațiilor locale. Suma acestor transferuri este relativ mică și neimportantă pentru veniturile administrațiilor locale. Într-un anumit fel, este dificilă calificarea subvențiilor “de compensare” prin utilizarea unor concepte teoretice acceptate.

Ultimul grup de subvenții alocate, care formează mai puțin de 0.2% din veniturile administrațiilor locale, sunt transferuri care rezultă din acordurile cu organele de stat pentru executarea anumitor sarcini ale statului. În funcție de tipul transferului, legea acordă o anumită flexibilitate în cadrul încheierii unui contract.

Profitul unităților administrative locale

Legislația poloneză prevede posibilitatea instituirii unor obligații financiare pentru acoperirea deficitelor bugetelor administrației locale sau pentru finanțarea cheltuielilor care nu sunt acoperite de venitul anual al acestor unități. Aceste cheltuieli țin deseori de investițiile multianuale sau de investițiile de capital importante. Sursele pentru acoperirea acestor cheltuieli vin din credite, împrumuturi sau obligațiuni municipale. Autoritățile locale decid asupra metodei de finanțare

⁶ Capitolul cu privire la subvențiile generale și alocate – după lucrarea lui Mikołaj Stęszewski, „Transferurile interadministrative în Polonia”, elaborată pentru Atelierul de la Copenhaga, 17-18 septembrie 2009.

externă, luând în considerare costurile și alte criterii (precum aprobarea socială sau avantajele sociale ale unei realizări mai rapide a investițiilor necesare etc.). Legea cu privire la finanțele publice limitează domeniile angajamentelor financiare externe (cum ar fi acoperirea deficitului bugetar pe termen scurt; finanțarea deficitului multianual planificat etc.), precum și mărimea obligațiilor financiare externe (ceea ce înseamnă că suma maximă a tuturor obligațiilor financiare externe nu poate depăși 60% din veniturile bugetare ale administrației locale; costurile maxime ale deservirii datorilor nu pot depăși 12 sau 15% din veniturile bugetare ale administrației locale etc.). Legea prevede, de asemenea, anumite proceduri de precauție. Excepție de la aceste reguli se face în cazul contribuției APL la proiectele finanțate de UE.

Cheltuielile locale

Cheltuielile administrațiilor publice locale se grupează în:

- Cheltuieli curente (salarii, transferuri sociale, subvenții pentru operațiunile în curs, garanții, rate pentru datorii),
- Cheltuieli de capital (investiții, achiziția de acțiuni în companii).

Majoritatea comunelor și județelor au cheltuieli curente pentru educație mai mari decât subvențiile și transferurile primite pentru această activitate. În medie, cheltuielile curente raportate la transferurile curente alocate pentru educație formează o rată de 120.0%. Pentru județele și orașele cu drept de județ, rata este de 102.1% și, respectiv, 133.4%. Finanțarea sistemului educațional se îmbunătățește, ceea ce se reflectă în ponderea mai mică a cheltuielilor pentru salarii din cadrul cheltuielilor generale efectuate pentru această activitate de către administrațiile locale. Totuși, este o problemă faptul că în unele administrații, în special în unitățile rurale, subvențiile pentru educație nu acoperă nici costurile salariale.

Deși Legea cu privire la Finanțele Publice solicită divizarea bugetului pe categorii, bugetarea pe bază de performanță este din ce în ce mai apreciată în cadrul administrațiilor locale poloneze. Bugetele pe bază de performanță sunt atașate la rezoluțiile bugetare, inclusiv în orașe mari precum Varșovia și Cracovia.

Relațiile financiare interguvernamentale

Autoritatea Autonomă Locală, la indicațiile administrației de stat, poate executa sarcini care țin de mandatul altor autonomii locale (municipalitatea poate îndeplini sarcinile județului, autonomiei voievodatului și ale altor municipalități, pe baza acordurilor semnate cu entitățile respective).

„Clientul” (statul etc.) este obligat să transfere fondurile necesare executării sarcinilor delegate, însă regulile specifice și termenele pentru executarea transferului unor asemenea fonduri vor fi stabilite prin lege ce impune o anumită responsabilitate unității sau prin acordul cu privire la sarcinile alocate. „Clientul” își asumă responsabilitățile legale pentru depășirea termenelor-limită de transferare

a fondurilor conform interesului unității autonomiei locale, în mărimea stabilită pentru restanțele fiscale. Disputele cu privire la patrimoniu sunt soluționate prin intermediul instanțelor judecătorești.

În funcție de capacitatea de plată a unităților administrative locale, municipalitățile cu o capacitate de plată a taxelor care depășește 150% din media națională trebuie să contribuie la mecanismul de echilibrare. În cazul județelor și regiunilor, acestea trebuie să contribuie dacă depășesc media națională de 110%.

1.8 Controlul extern și auditul intern

Administrația locală din Polonia îndeplinește sarcini stabilite prin lege, în nume propriu. Respectarea de către aceasta a legislației poloneze este urmărită de administrația centrală (prim-ministru și voievozii care reprezintă administrația în regiune) și de către Camerele de Audit Regionale (în problemele financiare).

Organele de control au dreptul să solicite informații și date despre administrațiile locale, necesare exercitării funcției de control pe care o au. Administrațiile locale sunt obligate să prezinte organului de control corespunzător rezoluțiile unităților administrative locale – în termen de 7 zile de la data adoptării acestora.

O rezoluție a autorității administrației locale care este contrară legii este considerată nulă. Pentru a evita o contradicție de acest fel, autoritatea de control poate să se pronunțe asupra invalidității rezoluției adoptate de autoritatea administrației locale, integral sau parțial, în termen de 30 de zile de la data primirii acesteia. Constatarea nulității rezoluției de către autoritatea de control suspendă aplicarea acesteia, pentru a fi anulată odată cu decizia autorității, cu excepția cazului în care se face recurs contra deciziei respective în cadrul Curții Administrative. În cazul unor încălcări minore, autoritatea de control nu anulează rezoluția, limitându-se la declararea faptului că rezoluția a fost emisă cu încălcarea legii.

Autoritatea de control nu poate anula o rezoluție după expirarea termenului de 30 de zile de la adoptarea ei. După expirarea termenului, însă, aceasta are dreptul de a depune plângere cu privire la actul administrației locale, la Curtea Administrativă Supremă.

În ceea ce privește sarcinile delegate/alocate autonomiilor locale, supravegherea nu vizează doar legalitatea actelor administrației locale, ci și concordanța, exactitatea și economisirea. Voievodul poate suspenda implementarea unei rezoluții a autorității autonomiei locale și poate propune reconsiderarea acesteia, indicând carențele identificate și un termen de realizare. Dacă rezoluția readoptată de către organul administrativ local nu respectă indicațiile, voievodul poate să o abroge și să emită un ordin de înlocuire, anunțând ministerul competent. Ordinul de înlocuire are un termen de valabilitate de 30 de zile de la data emiterii, cu excepția cazului în care în perioada dată ministerul adoptă o altă hotărâre pentru cazul respectiv.

Decizia de supraveghere trebuie să respecte procedura administrativă, trebuie să fie justificată și să informeze administrația locală despre posibilitatea de a face apel la Curtea Administrativă. Decizia de supraveghere poate fi atacată de către administrația locală, în cadrul Curții, în termen de 30 de zile de la adoptarea ei.

Curtea stabilește audierea în cel mult 30 de zile de la data depunerii plângerii.

Problemele de natură financiară constituie obiectul unui control special, exercitat de Camerele de Audit Regionale. Camerele sunt organe de stat care controlează și supraveghează activitatea financiară a autonomiilor locale și ale subiecților care utilizează resursele financiare publice ale administrațiilor locale. Supravegherea exercitată de către Camerele de Audit Regionale vizează nu doar legalitatea (plus concordanța, exactitatea și economisirea, în cazul sarcinilor delegate), dar și respectarea datelor din documentele financiare. În plus față de dreptul de anulare a rezoluțiilor financiare ale organelor autonomiei locale, Camerele de Audit Regionale au dreptul să stabilească bugetul local, în cazul în care nu este aprobat la timp de către autonomiile locale.

Controlul respectării legii poate fi exercitat și de către Oficiul Suprem de Audit, de curțile administrative, de alte organe competente și de către cetățeni. Dacă un interes sau drept legal al cuiva a fost încălcat printr-un act local sau printr-o decizie emisă de către unitățile administrative locale, acesta poate apela la Curtea Administrativă. O condiție pentru această măsură este eșecul anterior al apelului la autoritatea locală, care se face vinovată de ineficiență administrativă.

Împuternicirea (independența) unităților administrative locale din Polonia este subiect al protecției juridice de drept privat (Instanțe de Drept Comun) și public (curtea administrativă).

- unitățile administrației locale pot să inițieze procese de judecată pentru a-și apăra drepturile, în cadrul curților administrative și civile independente;
- administrațiile locale au dreptul de a apela la Tribunalul Constituțional, în vederea verificării conformității actelor normative de rang inferior cu actele normative de nivel superior (Constituția, acordurile internaționale – precum Carta Europeană a Administrațiilor Locale ș.a. și statutele ordinare (acte/legi)) și pentru eliminarea prevederilor declarate neconstituționale din sistemul legislativ în vigoare.
- Curtea Supremă Administrativă poate judeca actele de control/supraveghere cu privire la activitățile administrațiilor locale.

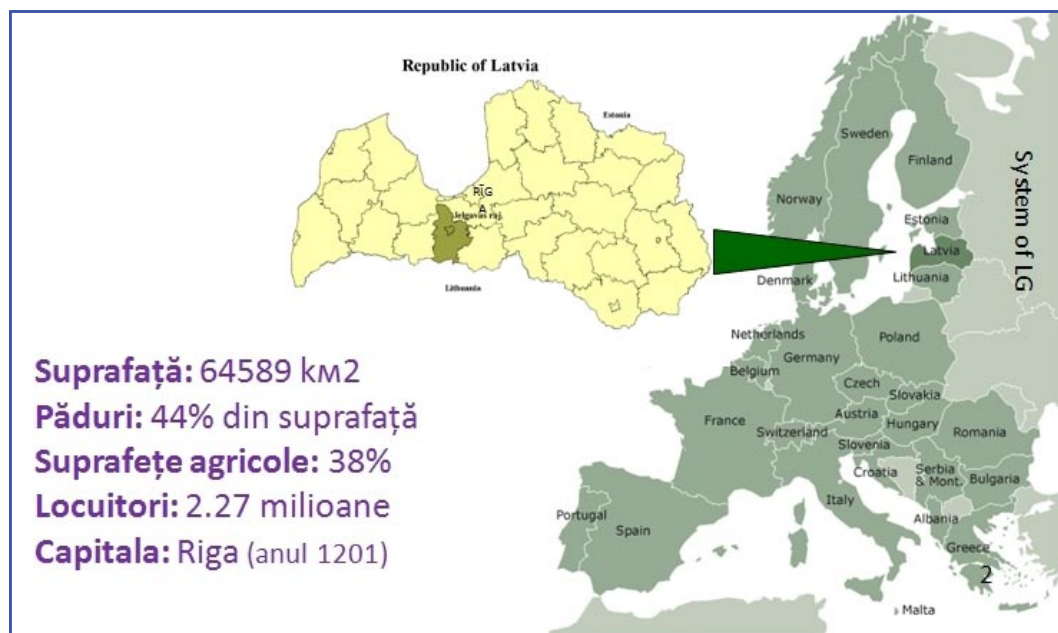
AUTONOMIA LOCALĂ DIN LETONIA

2.1 Obținerea independenței și sistemul politic

Letonia a luat ființă ca stat în anul 1918, proclamându-și independența față de Imperiul Rus la 18 noiembrie 1918. Independența statului leton a fost recunoscută de facto în anul 1920, odată cu încetarea ostilităților dintre forțele pro și antirusse și retragerea armatelor străine de pe teritoriul țării. Tratatul de pace semnat cu Rusia Sovietică la 11 august 1920 recunoștea independența și suveranitatea statului leton, constituind o etapă decisivă în istoria țării.

Pactul de neagresiune germano-sovietic din 23 august 1939 urma să schimbe soarta Letoniei. În luna octombrie a aceluiași an, Letonia era forțată să semneze un tratat care acorda Uniunii Sovietice dreptul de a-și instala baze militare, navale și aeriene pe teritoriul ei. La 17 iunie 1940, Armata Roșie invadează Letonia. La 20 iunie, era format un nou guvern, iar la 21 iulie noul Parlament vota alipirea Letoniei la URSS. În primul an de ocupație sovietică, circa 35 mii de letoni, dintre care și intelectualitatea țării, au fost supuși deportărilor. După invadarea URSS de către trupele germane, în iulie 1941 - octombrie 1944, Letonia a fost ocupată de Germania nazistă, devenind una din provinciile unui Ostland mai mare, care cuprindea și Estonia, Lituania și Belarus.

Figura 4. Republica Letonă: suprafață, populație, capitala țării



Letonia și-a recâștigat independența în anul 1990, proclamată prin Declarația de restabilire a independenței din 4 mai 1990, adoptată de Sovietul Suprem al RSS Letone. Au fost declarate ilegale Pactul Molotov-Ribbentrop și ocuparea Letoniei în 1940 și reinstituată Constituția adoptată în anul 1922.

Letonia este o republică parlamentară. Cel mai înalt organ al autorității de stat este Saeima (Parlamentul), organ legislativ unicameral format din 100 de membri, aleși prin vot popular și direct pentru o perioadă de 4 ani. Saeima este organul care inițiază și aprobă legile țării. Guvernul este organul central executiv al puterii de stat, condus de premier, care are responsabilitate deplină și putere de control asupra Cabinetului de Miniștri. Președintele, al cărui mandat este de 4 ani, are un rol în primul rând protocolar, în calitate de șef al statului, însă îi revine responsabilitatea semnării legilor adoptate și are dreptul să ceară reexaminarea și revizuirea legilor emise de Saeima. Președintele poate iniția un referendum în cazul în care Saeima refuză să modifice legislația care i-a fost remisă în mod repetat.

2.2 Scurt istoric al reformei de descentralizare

Reformarea administrației publice locale a fost unul dintre cele mai importante obiective ale tranziției. Conceptul reformei administrației locale a fost aprobat de către Cabinetul de Miniștri la 28 septembrie 1993, având drept scop: democratizarea și descentralizarea puterii de stat; creșterea responsabilității autorităților locale în exercitarea funcțiilor încredințate; îmbunătățirea calității serviciilor prestate; implicarea cetățenilor în procesul decizional.

Tabela 7. Sistemul leton al autonomiilor locale

| Până la reformă | După reformă |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 7 orașe republicane 63 orașe 26 raioane (administrații regionale) 517 administrații rurale | <ul style="list-style-type: none"> 9 orașe 110 municipalități |

Principiile care au stat la baza reformei administrației locale au fost:

- democratizarea și descentralizarea administrativă;
- autonomia administrației locale în raport cu administrația centrală;
- activitatea independentă, în limitele legii;
- dezvoltarea proprietății publice și private;
- stabilirea bugetelor locale independente;
- aplicarea metodelor moderne de management.

În cadrul reformei administrației locale se urmărea:

- adoptarea unei noi legi cu privire la alegerea consiliilor locale;
- adoptarea unei noi legi cu privire la administrațiile locale comune pentru administrațiile rurale și urbane și administrațiile raionale⁷;

⁷ Șapte orașe republicane făceau parte din ambele nivele ale sistemului administrativ, exercitând funcții atât de nivelul întâi, cât și de nivelul doi.

- realizarea reformei administrativ-teritoriale;
- îmbunătățirea sistemului bugetar local;
- crearea sistemelor informaționale locale;
- înființarea instituțiilor de formare profesională pentru deputați și personalul administrațiilor locale;
- organizarea sistemului de negocieri dintre Guvern și administrațiile publice locale.

Legea reformei administrativ-teritoriale a fost adoptată în anul 1998. Legea prevedea amalgamarea (consolidarea) administrațiilor locale până în anul 2005. Însă lipsa voinței politice, modificarea diviziunii teritoriale propuse și schimbarea frecventă a administrației (în Letonia, administrația funcționează aproximativ un an) au amânat implementarea reformei până la alegerile locale din anul 2009.

Potrivit Legii reformei administrativ-teritoriale (1998), administrațiile locale puteau realiza amalgamarea din proprie inițiativă. Deși numărul amalgamărilor voluntare a fost mai degrabă mic, numărul administrațiilor locale din Letonia a fost redus cu fiecare an, iar o parte din administrațiile locale amalgamate voluntar au fost incluse în teritorii mai mari la sfârșitul reformei.

Proiectele de amalgamare au beneficiat de sprijinul financiar al statului (aproximativ 5-10 mii lats (3.5-7 mii EUR) per proiect), o parte semnificativă a acestor subvenții fiind acordată pentru investițiile în infrastructura administrațiilor reformate. În perioada 2005-2009, au fost alocate în acest scop 97 milioane lats (68 milioane EUR). Astfel, se estimează că s-au alocat 200 mii Ls per unitate administrativă amalgamată (de exemplu, pentru 5 administrații rurale care au format o singură unitate administrativă s-a acordat 1 milion de lats).

Noua diviziune administrativ-teritorială, alcătuită din 118 administrații locale, a fost aprobată prin Legea teritoriilor și așezărilor administrative (18.12.2008). În 2009, o administrație locală a fost divizată în două părți, iar în prezent în Letonia există 119 administrații locale.

În pofida reformei realizate, încă mai există disparități importante între administrații din punctul de vedere al mărimii lor. Cea mai mare administrație locală este capitala, orașul Riga, în care locuiește mai mult de o treime din toată populația Letoniei (703.6 mii locuitori în 2011). Cele mai mici unități administrative au mai puțin de 1400 locuitori, 3 administrații locale au mai puțin de 2 mii de locuitori, iar 36 administrații locale au între 2 și 5 mii locuitori.

Letonia este formată din cinci regiuni, care au început să se dezvolte în anul 1996 ca urmare a cooperării dintre administrațiile locale. Scopul creării lor a fost dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor și coordonarea dintre municipalități și alte organe administrative. Teritoriile acestora au fost fixate în 2003, prin Legea cu privire la dezvoltarea regională (adoptată în 2002). Unul din avantajele inițiale ale creării regiunilor a fost planificarea socio-economică. Regiunile de planificare nu sunt diviziuni teritorial-administrative, dat fiind că nu sunt stipulate în legea cu privire la diviziunile teritorial-administrative ale Letoniei. Deși numărul regiunilor

este de 5, Eurostat divizează Letonia în 6 regiuni, deoarece ia în calcul Riga separat de regiunea din care face parte.

Competența și responsabilitatea regiunilor sunt restrânse. Principalele funcții ale regiunilor includ: planificarea dezvoltării regionale, coordonarea și colaborarea cu administrațiile locale și instituțiile de stat. Regiunile se implică activ în proiectele finanțate din fonduri europene și alte fonduri. Bugetele regiunilor sunt incluse în bugetul de stat ca subprograme bugetare din cadrul programului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrațiilor Locale. Angajații administrației regiunilor sunt angajați ai statului. Administrația regiunilor se subordonează Consiliului de Dezvoltare. Aceste administrații au dreptul să beneficieze de subvenții de stat.

Se discută demult despre organizarea regiunilor ca autonomii de nivelul doi (subnațional) sau ca instituție de stat cu o mai mare influență, care să furnizeze servicii la acest nivel teritorial. Dat fiind că nivelul autorității care exista anterior între administrația centrală și autoritățile locale (raioane) a fost desființat, aceste discuții sunt tot mai frecvente. În februarie 2010, Parlamentul a adoptat amendamente la Legea cu privire la dezvoltarea regională, prin care instituțiile administrației de stat au obținut dreptul de a delega sarcini regiunilor. Însă discuțiile pe marginea statutului și viitorului regiunilor continuă⁸. Faptul că perioada de criză economică se suprapune cu reforma administrativ-teritorială și cu alegerile locale face ca situația să fie foarte complicată. Amânarea reformei are un impact negativ asupra dezvoltării țării, iar vina pentru întârzierea reformei administrativ-teritoriale o poartă atât administrația centrală, cât și administrațiile locale.

2.3 Cadrul legal al autonomiei locale

Legislația națională

Inițiativele legislative din cadrul reformei administrației locale au avut ca rezultat adoptarea următoarelor legi:

- Legea privind alegerile pentru Primăria orașului, Consiliul Regional și Consiliul administrației rurale (13 ianuarie 1994)
- Legea cu privire la administrațiile publice locale (19 mai 1994)
- Legea cu privire la bugetele administrației publice locale (29 martie 1995)
- Legea cu privire la egalizarea finanțelor administrației publice locale (29 martie 1995)
- Legea cu privire la reforma teritorial-administrativă (21 octombrie 1998).

Potrivit Legii cu privire la administrațiile publice locale, adoptată la 19 mai 1994, administrația locală asigură executarea funcțiilor stabilite prin lege, de către Cabinetul de Miniștri sau asumate prin inițiativă locală, pentru a servi interesele statului și ale locuitorilor teritoriului administrativ.

⁸ Inga Vilka, 2010.

Reforma administrativ-teritorială a fost încheiată în anul 2009, prin crearea unui sistem APL cu un singur nivel.

Administrațiile locale au dreptul să participe la activități antreprenoriale, să dețină și să administreze bunuri mobile și imobile, să încheie acorduri și să participe la tranzacții private, să inițieze acțiuni în instanță și să aibă acces la informațiile oficiilor de stat din cadrul teritoriului lor administrativ.

Patrimoniul administrației locale este alcătuit din proprietatea pe care o deține, administrează și utilizează în plus la resursele financiare pe care le deține. Administrația locală poate avea în proprietate pământ, păduri, ape și alte active fixe. Responsabilitatea administrației este să asigure cele mai bune servicii în cadrul acestora, care sunt furnizate de companii și organizații publice.

Administrațiile locale au dreptul să achiziționeze active fixe și proprietăți private, precum și să vândă, să închirieze sau să naționalizeze proprietăți în limitele prevederilor legislative. Litigiile cu privire la drepturile de proprietate dintre administrația publică și instituțiile de stat sau persoanele private se soluționează în justiție.

Statutul capitalei

Capitala Letoniei, Riga, întemeiată în anul 1201, este una dintre cele mai frumoase metropole europene și are o bogată tradiție culturală și istorică. Orașul este administrat de Consiliul Local, ales prin vot direct, proporțional și secret pentru o perioadă de 4 ani. Numărul consilierilor care acced în consiliu se stabilește proporțional cu populația înregistrată în cadrul fiecărei administrații locale la data alegerilor. Consiliul Local al orașului Riga este alcătuit din 60 de consilieri.

Dreptul de vot se acordă:

- cetățenilor Letoniei;
- cetățenilor Uniunii Europene care nu sunt cetățeni ai Letoniei, dar sunt înregistrați în Registrul Populației;
- persoanelor care au atins vârsta de 18 ani la data alegerilor, au fost înregistrate în Registrul Electoral și și-au declarat locul de reședință pe teritoriul administrativ al administrației locale respective cu cel puțin 90 de zile înainte de data alegerilor, sau persoanelor care dețin bunuri imobiliare înregistrate pe teritoriul administrației locale respective, conform procedurii stabilite prin lege.

Data alegerilor pentru consiliu este anunțată de către Comisia Electorală Centrală cu cel puțin 3 luni înainte de data alegerilor. Acestea se desfășoară și sunt monitorizate de către CEC în conformitate cu procedura stabilită prin lege. Funcționarea Consiliului Local al orașului Riga este asigurată de președintele Consiliului, președintele adjunct, o persoană cu funcții executive și funcționarii administrației. Funcțiile municipalității sunt îndeplinite de departamentele Consiliului, instituții, administrația centrală, agenții, instituții cu statut special și societăți de capital.

Orașul este guvernat pe sectoare administrative, care intră în responsabilitatea departamentelor care le corespund din cadrul Consiliului Local:

- Departamentul de Finanțe al Consiliului Local Riga
- Departamentul pentru Dezvoltarea Orașului al Consiliului Local Riga
- Departamentul Patrimoniu al Consiliului Local Riga
- Departamentul Educație, Cultură și Sport al Consiliului Local Riga
- Departamentul Protecție Socială al Consiliului Local Riga
- Departamentul pentru Probleme de Transport al Consiliului Local Riga
- Departamentul pentru Probleme Locative și Mediu al Consiliului Local Riga.

Pentru a asigura calitatea procesului de luare a deciziilor și în scopul revizuirii preliminare a hotărârilor, sunt formate comisii conduse de consilierii desemnați de Consiliu. Acestea fac parte din Consiliul Local al orașului Riga și sunt: Comisia Finanțe și Administrație, Comisia pentru Probleme Sociale, Comisia pentru Dezvoltarea Orașului, Comisia pentru Probleme Locative și Mediu, Comisia pentru Patrimoniu, Comisia Educație, Cultură și Sport, Comisia pentru Probleme de Transport și Comisia pentru Securitate, Ordine Publică și Prevenirea Corupției.

Capitala letonă este împărțită în șase zone administrative: Centra, Kurzeme, Ziemeļu, Latgale, Vidzeme și Zemgale, care sunt administrate de comitete executive.

2.4 Structura administrativ-teritorială

Nivele ale administrației publice locale

Discuțiile cu privire la necesitatea unei reforme administrative în Letonia au apărut imediat după independență. Conceptul Reformei Administrației Locale a fost adoptat de către Guvern în 1993, iar Legea Reformei administrativ-teritoriale a intrat în vigoare în anul 1998.

Legea stipula că scopul reformei administrativ-teritoriale este să stabilească teritorii administrative capabile de dezvoltare economică, cu administrații teritoriale locale care să asigure servicii de bună calitate pentru cetățeni. Legea a fost amendată la 22 septembrie 2005, stabilind că reforma administrativ-teritorială va fi implementată până la alegerile locale din anul 2009.

Organizarea teritorială a fost modificată începând cu 1 iulie 2009. Reforma prevedea trecerea de la sistemul administrativ pe două nivele la o administrație publică locală cu un singur nivel.

Până la reforma din 2009, numărul total al administrațiilor locale a fost de 548 și acesta cuprindea 26 de raioane, 7 orașe republicane, 50 de orașe mici, 424 de administrații rurale (în letonă: *pagasti*) și 41 de municipalități reformate (în letonă: *novadi*). Administrațiile locale de nivelul întâi cuprindeau orașele republicane, orașele mici, pagasti și novadi (522 administrații în total), nivelul doi (nivelul

raional) fiind format din 26 de raioane și orașe republicane. Șapte orașe republicane făceau parte din ambele nivele ale sistemului administrativ, deoarece exercitau funcții atât de nivelul întâi, cât și de nivelul doi. Administrațiile locale de nivelul întâi nu erau subordonate administrațiilor raionale. Până la reformă, populația medie a unei administrații locale a fost de 4.26 mii, iar în cel mai mic municipiu numărul locuitorilor era de 251. În mai mult de o treime din administrațiile publice locale numărul populației nu depășea o mie de locuitori.

După reforma administrativ-teritorială din anul 2009, a fost creat un sistem administrativ cu un singur nivel, care cuprinde 110 municipalități (în letonă: *novadi*) și 9 orașe republicane (*republikas pilsētas*) cu propria administrație și consiliu local. Ca urmare a reformei, nu mai există diviziunea teritoriului în localități urbane și rurale.

Orașele republicane ale Letoniei sunt: Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Riga, Valmiera și Ventspils.

Conform Legii cu privire la teritoriile administrative și zonele populate, orașele republicane au următoarele caracteristici: sunt teritorii cu cel puțin 25 mii locuitori permanenți, cu activitate comercială bine dezvoltată, transport și utilități, infrastructură socială și instituții culturale semnificative.

Pentru *novadi* (municipalități), au fost stabilite următoarele criterii: acestea trebuie să aibă cel puțin 4000 de locuitori permanenți, să fie un teritoriu urban-rural sau rural cu zone populate aflate la o distanță de cel mult 50 km față de centrul administrativ și cu o infrastructură care să permită deplasarea în centrul administrativ. La începutul anului 2011 erau înregistrate 119 administrații locale, cu o populație medie de 18.7 mii, cu 0.4 mii mai puțin decât în anul anterior.

Figura 5. Diviziunile administrative ale Letoniei



Sursa: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Latvijas_novadi_\(kr%C4%81s%C4%81s\).png](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Latvijas_novadi_(kr%C4%81s%C4%81s).png)

Nivelul raional a fost desființat în cadrul reformei administrativ-teritoriale. Reorganizarea raioanelor a fost reglementată prin Legea reorganizării administrațiilor raionale (19.06.2008). Conform acesteia, fiecare raion a pregătit și a aprobat un plan de reorganizare care prevedea transferul tuturor instituțiilor, proprietăților, resurselor financiare, drepturilor și responsabilităților către noile administrații locale și regiuni. Planurile date prezentau obiectul transmis (instituția, proprietatea, proiectul etc.), administrația locală și stabileau data transferului.

Riga este cea mai mare administrație locală din Letonia, cu o suprafață de 307.17 km², și este orașul de reședință pentru mai mult de o treime din populația țării (703.6 mii locuitori în 2011). Din punctul de vedere al numărului de locuitori, capitala este urmată de Daugavpils și Liepāja, cu 102.5 și respectiv 83.4 mii rezidenți. La începutul anului 2011, celelalte orașe republicane aveau între 26.3 și 64.5 mii locuitori.

Chiar și după reformă există încă diferențe importante între administrații. Cele mai mici au mai puțin de 1400 locuitori, 3 administrații locale au sub 2 mii de locuitori, iar 36 administrații locale au 2-5 mii de locuitori.

2.5 Organizarea autorităților publice locale

Organele electivă și executive

Conform Legii cu privire la alegerea Consiliului Orașului și Consiliului Municipalității, în vigoare de la 2 iulie 2009, consiliile sunt alese pentru o perioadă de patru ani prin vot egal, democratic, direct, secret și proporțional.

Numărul consilierilor aleși în consiliul municipalității se stabilește proporțional cu numărul populației înregistrate în cadrul administrației locale respective la data alegerilor:

- până la 5000 locuitori – 13 membri ai Consiliului
- între 5001 și 20.000 locuitori – 15 membri ai Consiliului
- între 20.001 și 50.000 locuitori – 17 membri ai Consiliului
- peste 50.000 locuitori – 19 membri ai Consiliului.

Numărul consilierilor aleși în consiliile orașelor, cu excepția Consiliului Local Riga, se stabilește proporțional cu numărul populației înregistrate în cadrul administrației locale respective la data alegerilor:

- până la 50.000 locuitori – 13 membri ai Consiliului
- peste 50.000 locuitori – 15 membri ai Consiliului.

Consiliul Local Riga este format din 60 de membri.

Exercitarea funcțiilor administrației publice locale și implementarea deciziilor consiliilor se realizează de către administrația locală, instituții și companii. Administrația locală are dreptul să își delege funcțiile unei alte administrații locale, precum și să formeze instituții, agenții, companii, asociații și fonduri intermunicipale.

2.6 Funcțiile administrației publice locale

Administrațiile locale din Letonia au o gamă foarte largă de funcții publice; acestea includ organizarea serviciilor comunitare de utilități publice, asigurarea serviciilor educaționale, a asistenței sociale, a cadrului de desfășurare a activităților culturale ș.a. Legea cu privire la administrațiile publice locale, articolul 15, stipulează 22 de funcții autonome pentru administrațiile locale. Administrațiile locale îndeplinesc și alte funcții autonome stabilite prin legi și regulamente, precum și funcții care sunt voluntare.

Administrațiile locale exercită următoarele funcții autonome, stabilite prin lege:

- organizarea serviciilor de utilități publice (apă și canalizare, termoficare; colectarea, evacuarea, depozitarea sau reciclarea deșeurilor menajere);
- ameliorarea și menținerea igienei teritoriului lor administrativ (construcția străzilor, a drumurilor, amenajarea scuarurilor, restaurarea și întreținerea lor; iluminarea străzilor, a scuarurilor și a altor spații publice; plantarea și întreținerea parcurilor, a scuarurilor și a altor spații verzi; controlul colectării și evacuării deșeurilor industriale; adoptarea măsurilor împotriva inundațiilor; crearea și întreținerea cimitirelor și a altor spații pentru îngroparea animalelor moarte);
- stabilirea regulilor pentru utilizarea resurselor acvatice și forestiere, cu excepția cazului în care există o altă procedură stabilită prin lege;
- asigurarea serviciilor educaționale pentru persoanele care își au reședința pe teritoriul lor administrativ (educația primară și secundară; asigurarea locurilor în instituțiile de educație pentru copiii de vârstă școlară și preșcolară; furnizarea asistenței organizaționale și financiare pentru instituțiile educaționale non-școlare și pentru instituțiile care sprijină educația etc.);
- susținerea culturii, păstrarea valorilor culturale, sprijinirea activităților culturale (asistență organizațională și financiară pentru instituțiile și activitățile culturale, protejarea monumentelor culturale etc.);
- garantarea accesului la servicii de sănătate, promovarea sportului și a unui stil de viață sănătos;
- asigurarea asistenței sociale (asistența socială pentru familiile cu venituri mici și pentru persoanele socialmente vulnerabile, asigurarea locurilor în casele de bătrâni, asigurarea locurilor în instituțiile educaționale și în case pentru orfani și pentru copiii fără îngrijire parentală, asigurarea adăpostului de noapte pentru persoanele fără domiciliu etc.);
- responsabile de problemele de tutelă, curatelă și adopție;
- oferirea sprijinului în procurarea unei locuințe;
- încurajarea activităților antreprenoriale pe teritoriul lor administrativ și adoptarea măsurilor de diminuare a șomajului;

- emiterea permiselor și a licențelor pentru activitatea antreprenorială, în cazurile prevăzute de lege;
- menținerea ordinii publice, combaterea abuzului de alcool și a degradării morale;
- stabilirea ordinii lucrărilor de construcție în vederea respectării planurilor teritoriale elaborate pentru teritoriul lor administrativ;
- monitorizarea activităților de construcție pe teritoriul lor administrativ;
- ținerea Registrului Civil;
- colectarea și furnizarea datelor pentru statistica națională;
- luarea măsurilor necesare pentru organizarea alegerilor locale;
- participarea la activitățile de protecție civilă;
- organizarea serviciilor de transport public;
- organizarea instruirii personalului didactic și organizarea activităților educaționale metodologice;
- înregistrarea copiilor care locuiesc pe teritoriul lor administrativ;
- protecția drepturilor copiilor din cadrul teritoriului lor administrativ.

2.7 Asociațiile autorităților publice locale

Asociația Letonă a Administrațiilor Locale și Regionale (ALALR), înființată în decembrie 1991, este o organizație publică ce reunește mai mult de jumătate din administrațiile locale și regionale din Letonia. Conform articolului 96 din Legea cu privire la autonomii, ALALR are autoritatea de a reprezenta municipalitățile în negocierile cu Cabinetul de Miniștri, fiind unica organizație de acest nivel din Letonia.

ALALR este unul dintre fondatorii organizației non-profit Centrul de Training Administrativ Leton. Centrul are sarcina de a organiza cursuri de instruire pentru politicienii administrației locale și reprezentării ei, precum și schimburi de experiență pentru aceștia.

Principalele obiective ale asociației sunt:

- dezvoltarea politicilor autonomiilor
- soluționarea problemelor autonomiilor
- protejarea intereselor autonomiilor.

Dreptul de a adera la ALALR se conferă tuturor municipalităților letone.

Organul legislativ suprem al ALALR este Congresul, care este convocat cel puțin o dată pe an. Congresul are dreptul de a adopta decizii cu majoritatea absolută a membrilor săi. Rezoluțiile Congresului sunt adoptate cu majoritatea voturilor reprezentanților administrațiilor locale.

Consiliul îndeplinește activitățile ALALR între Congrese. Acesta poate fi format din cel mult 124 reprezentanți din partea tuturor administrațiilor locale, care îndeplinesc funcțiile stabilite prin statut. Activitățile Consiliului sunt organizate de către Președinte, iar ședințele se țin cel puțin o dată pe trimestru. Consiliul este deliberativ dacă sunt reprezentați mai mult de o jumătate din membrii săi. Consiliul își aprobă rezoluțiile cu o majoritate simplă de voturi.

Administrația gestionează activitățile asociației între Congrese. Aceasta poate fi formată din maxim 15 membri, care sunt: președintele asociației, 5 președinți adjuncți, președinții comisiilor și alți membri ai Consiliului. Administrația desemnează persoanele care vor reprezenta ALALR și vor prezenta opinia sa cu privire la o anumită problemă în cadrul Saeima (Parlamentul), al Cabinetului de Miniștri și al altor instituții ale administrației de stat, precum și în cadrul organizațiilor internaționale.

În cadrul ALALR sunt 5 comisii: Comisia pentru Finanțe și Economie, Comisia pentru Educație și Cultură, Comisia pentru Probleme Sociale și Sănătate, Comisia pentru Dezvoltare și Cooperare Regională, Comisia Tehnică; și 3 subcomisii: Subcomisia pentru Problemele Fondului Locativ, Subcomisia pentru Sport, Subcomisia pentru Copii, Tineret și Familie.

Asociația Letonă a Administrațiilor Locale și Regionale își desfășoară activitățile conform regulamentelor aprobate de Consiliul asociației, care aprobă, de asemenea, structura administrativă, personalul și fondul de salarii al acesteia.

Sarcinile ALALR sunt:

- protejarea intereselor autonomiilor în cadrul instituțiilor de stat;
- pregătirea concluziilor la proiectele de lege elaborate de administrație;
- asigurarea autonomiilor locale cu informațiile și serviciile solicitate;
- facilitarea cooperării dintre autonomiile letone și asociațiile acestora, precum și cu reprezentanțele lor din afara țării;
- analizarea problemelor cu care se confruntă administrațiile publice locale și prezentarea acestor probleme politicianilor.

Pentru a putea influența legislația Uniunii Europene care vizează interesele administrației locale și regionale din Letonia, în septembrie 2005 a fost creată o reprezentanță a ALALR la Bruxelles. Obiectivul principal al biroului este să reprezinte interesele administrațiilor letone în procesul de elaborare a legislației europene.

Tabelul 8. Forme de organizare pentru grupurile de interes ale membrilor ALALR

| Nume | Formă juridică | Scurtă descriere a intereselor reprezentate |
|--|---|---|
| Uniunea Letonă a Orașelor | Uniune, entitate legală | Asociație înregistrată în 1931. Și-a reîncept activitatea în 1990. După Reformă, orașele mici și-au pierdut statutul de administrație locală și au devenit orașe mici în cadrul <i>novadi</i> . |
| Asociația Letonă a Orașelor Mari | Uniune, entitate legală | Înființată la 23 august 2001. Reprezintă orașele republicane. Mai mult de jumătate din populația Letoniei a locuit în cadrul acestora până la Reformă. Valmiera și Jēkabpils erau și ele membre ale asociației, obținându-și statutul de oraș republican abia după Reformă. Până atunci, asociația a avut un acord specific semnat cu orașele respective. |
| Comisia Asociațiilor Administrațiilor Rurale | Nu este entitate legală; funcții permanente, cu suportul ALALR; solicită periodic organizarea ședințelor cu Președinții administrațiilor locale | Asociația administrațiilor rurale nu este o entitate legală. Aceasta a fost creată pentru a reprezenta interesele administrațiilor rurale și este similară Uniunii Orașelor din perioada 1919-1931. În cadrul întrunirilor asociației, liderii administrațiilor locale au creat deseori situații care au devenit momente cruciale în politica letonă. În cadrul ALALR nu există nici o altă organizație care să stabilească politici pentru dezvoltarea rurală și susținerea agriculturii. După Reformă, administrațiile au devenit parte a <i>novadi</i> . |
| Convenția Administrațiilor Novadi | Nu este entitate legală | Convocate în cadrul Congresului ALALR și pentru a stabili, atunci când este necesar, poziția comună a administrațiilor și pentru a numi un director adjunct al ALALR pentru <i>novadi</i> . Reprezintă interesele <i>novadi</i> . |

| Nume | Formă juridică | Scurtă descriere a intereselor reprezentate |
|--|--|--|
| Asociația Directorilor Executivi | Nu este entitate legală; membru al Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe | Reunește directorii executivi. Decizia aderării la asociație este adoptată de către administrația locală. Atunci când funcția de director executiv este ocupată de o altă persoană, locul fostului membru este ocupat de noul funcționar. Scopul asociației este îmbunătățirea activității și a calității serviciilor administrației locale. |
| Asociația Letonă a Administrațiilor de Coastă | Nu este entitate legală | Reunește 25 administrații locale de pe coasta Mării Baltice și reprezintă interesele acestora. Consiliul de administrație este convocat în mod regulat, iar liderii se întrunesc periodic. Administrația de stat restricționează activitățile comerciale de pe coasta Mării Baltice. |
| Asociația Letonă a Angajatorilor din cadrul Municipaliților | Uniune, entitate legală | Membrii pot fi persoane sau entități legale. Cooperează cu Confederația Letonă a Angajatorilor. |
| Uniunea Comercială a Municipaliților Letone | Uniune comercială, entitate legală | Cooperează cu Confederația Sindicatelor Independente din Letonia. |
| Cinci regiuni de planificare: Riga, Kurzeme, Zemgale, Vidzeme, Latgale | Organizație de colaborare stabilită prin lege; entitate legală; entitate legală derivată de drept public | Instituții de colaborare create în mod voluntar la sfârșitul anilor 1990. Reprezintă administrațiile locale membre. Teritoriile sunt stabilite pe baza Legii aprobate de Cabinetul de Miniștri. La început a fost un instrument în soluționarea problemelor de planificare și dezvoltare a regiunilor. Administrația de stat a încercat să transforme regiunile în agenții naționale. Pentru că administrațiile locale nu dispun de suficiente fonduri, planificarea administrației regionale depinde tot mai mult de bugetul de stat. |

Nu toate grupurile de interes formate sunt entități legale, unele dintre ele își desfășoară activitatea în cadrul ALALR și beneficiază de susținere financiară din partea bugetului asociației, precum și de asistența tehnică a managementului acesteia. Asociația Letonă a Orașelor Mari are autonomie deplină; aceasta se autofinanțează din taxele de membru și are capacitatea de a desfășura activități proprii. Activitatea organizațiilor nu se dublează, acestea colaborând îndeaproape.

Unele asociații sunt create pentru a reprezenta o poziție distinctă în cadrul ALALR. La ședințele Congresului participă toate asociațiile membre, pentru a desemna directorii adjuncți, care urmează să fie aprobați de către Congres. Acestea trebuie să desemneze și candidații care vor reprezenta autoritățile locale și regionale în cadrul Congresului UE.

Riga și celelalte orașe mari își pot proteja mai bine interesele în comparație cu administrațiile locale mai mici. În Parlament, în Cabinetul de Miniștri și în administrațiile locale mari sunt reprezentate aceleași partide politice. Orașele mari își pot promova interesele și în Parlament, unde au drept de reprezentare. De aceea, micile administrații locale sunt mai interesate de hotărârile care se adoptă în cadrul asociației și au de câștigat prin ALALR.

2.8 Finanțele publice locale

Veniturile locale

Legea cu privire la administrațiile publice locale (1994) stabilește resursele financiare ale administrațiilor locale. Baza economică a autonomiilor este constituită din proprietate, inclusiv resurse financiare, care sunt alcătuite din:

- 1) plățile fiscale ale persoanelor fizice și juridice către bugetul autonomiei locale;
- 2) subvenții alocate din bugetul de stat;
- 3) credite;
- 4) impozitele locale și alte plăți către bugetul autonomiei;
- 5) amenzile care sunt transferate către bugetul autonomiei;
- 6) venitul din activitatea administrativă, din proprietatea autonomiei și din activitatea economică a întreprinderilor autonomiei;
- 7) plățile voluntare ale persoanelor fizice și juridice realizate în anumite scopuri;
- 8) alte venituri.

Legea cu privire la bugetele administrației publice locale (1995) stabilește veniturile bugetare ale APL:

- 1) Defalcări din impozitele și taxele de stat;
- 2) Taxele APL;
- 3) Subvențiile alocate din bugetul de stat;
- 4) Subvențiile din partea Fondului de egalizare a finanțelor administrației publice locale;

- 5) Transferurile din bugetele administrației publice locale;
- 6) Taxele pentru servicii;
- 7) Defalcări din profitul companiilor;
- 8) Veniturile din proprietate (locație);
- 9) Veniturile din înstrăinarea bunurilor imobiliare;
- 10) Alte venituri.

Tabelul 9. Categoriile principale de venituri la bugetul administrației publice locale în conformitate cu clasificarea bugetară din Letonia (adoptată în anul 2007)

| | |
|---------|--|
| 1.0. | Venituri fiscale |
| 1.1 | Impozitul pe venitul persoanelor fizice |
| 1.2 | Impozitul pe bunurile imobiliare |
| 1.3 | Impozite pe bunuri și servicii |
| 2.0. | Venituri nefiscale |
| 2.1 | Venituri din activități comerciale și proprietate |
| 2.2 | Taxe |
| 2.3 | Penalități și sancțiuni |
| 2.4 | Alte venituri nefiscale |
| 3.0. | Venituri din serviciile prestate și alte venituri proprii |
| 4.0. | Asistență financiară externă |
| 5.0. | Transferuri |
| 5.1 | Transferuri de la bugetul de stat |
| 5.1.1 | Transferuri de la bugetul de stat în scopuri operaționale |
| 5.1.1.1 | Subvenții de la bugetul de stat |
| 5.1.1.2 | Subvenții cu destinație specială de la bugetul de stat |
| 5.1.1.3 | Transferuri operaționale din partea proiectelor de asistență tehnică |
| 5.1.1.4 | Subvenții din partea Fondului de egalizare a finanțelor APL |
| 5.1.2 | Subvenții de la bugetul de stat și cu destinație specială pentru cheltuieli capitale |
| 5.1.3 | Transferuri de la bugetul de stat pentru proiectele UE |
| 5.1.4 | Transferuri de la bugetul de stat și subvenții cu destinație specială |
| 5.2 | Transferuri din bugetul APL |
| 6.0. | Donații și cadouri |

În Letonia nu se percep impozite locale. Legea cu privire la impozite și taxe prevede că în Letonia există doar impozite de stat. Cu toate acestea, administrațiile publice locale pot beneficia de cote substanțiale din impozitele colectate la nivel central. Veniturile fiscale ale administrațiilor publice locale reprezintă partajări a patru impozite de stat:

- Impozitul pe venitul personal (defalcări către bugetele locale în anul 2011 – 82%);
- Impozitul pe bunuri imobiliare (cota defalcărilor în bugetele locale – 100%);
- Taxa pentru loterii și jocuri de noroc (pentru jocurile de noroc, defalcările către bugetele locale constituie 25%; pentru loteriile locale, defalcările sunt de 100%);
- Impozitul/taxa pe resurse naturale (cota pentru poluare – 60%, pentru deșeuri radioactive – 30%, pentru arderea deșeurilor periculoase și pentru depozitele minerale – 100%).

Conform Legii cu privire la impozite și taxe, administrațiile publice locale au dreptul de a introduce taxe pentru anumite servicii prestate contra cost la nivel local: pentru documentație; pentru organizarea evenimentelor de agrement în locurile publice; pentru cazarea turistică și de vacanță; pentru comerțul în locurile publice; taxa pentru proprietarii de animale; pentru conducerea mijloacelor de transport în zonele cu regim special; pentru plasarea publicității, afișelor și anunțurilor în locurile publice; pentru păstrarea de ambarcațiuni, bărci cu motor și bărci cu pânze; pentru utilizarea insignei administrației publice locale; obținerea autorizației de construcție pentru întreținerea și dezvoltarea infrastructurii administrației locale.

Date fiind diferențele de capacitate financiară dintre administrațiile publice locale, începând cu anul 1995 a fost pus în aplicare un sistem de egalizare a finanțelor APL, reglementat prin Legea cu privire la egalizarea finanțelor administrației publice locale (1998).

Sistemul de egalizare financiară asigură atât egalizarea veniturilor, cât și a cheltuielilor în funcție de necesitățile municipalităților; până în anul 2010, Fondul de egalizare financiară a constituit principala sursă de venituri generale pentru administrația raioanelor, care au fost desființate în cadrul reformei administrativ-teritoriale.

La baza Fondului de egalizare financiară se află subvențiile alocate din partea bugetului de stat și plățile administrației publice locale. Există municipalități ale căror venituri din subvențiile transferate din această sursă alcătuiesc până la 55% din veniturile totale.

Mecanismul de finanțare include calculul veniturilor estimate ale APL și stabilirea nevoilor financiare ale acestora. Conform legii, venitul APL se estimează pe baza impozitului pe venitul persoanelor fizice și a impozitului pe bunurile imobiliare.

Legea a fost amendată după reformă, în luna octombrie a anului 2009. Potrivit amendamentelor:

- Defalcările de la bugetul de stat către Fondul de egalizare financiară a APL rămân a fi în mărime de 7.15 milioane Ls;
- Pentru calculul necesității de finanțare sunt utilizate 4 criterii demografice, pentru care sunt stabilite noi ponderi;
- Necesitățile de finanțare se divizează pe două categorii: orașe republicane –

47% și novadi – 53%.

- Au fost prevăzute subvenții cu destinație specială pentru casele de copii și pentru azilurile de bătrâni – pentru persoanele plasate până în anul 1998 (în anul 2010 au fost alocate 2.57 milioane Ls).

Deși au fost făcute unele schimbări, există câteva deficiențe evidente ale sistemului actual de egalizare:

- Pentru determinarea necesităților de finanțare pentru fiecare APL sistemul recurge doar la criteriile demografice și la divizarea APL în două categorii – orașe republicane și *novadi*.
- Volumul subvențiilor alocate de bugetul de stat către Fondul de egalizare financiară a rămas intact din 2001. Sistemul nu reacționează la reducerea veniturilor APL.
- APL nu sunt motivate financiar să susțină creșterea veniturilor fiscale: majorarea veniturilor fiscale nu asigură creșterea integrală a veniturilor bugetare, în schimb se reduce mărimea subvențiilor alocate din partea Fondului.
- Sistemul este foarte complicat. Doar unele APL îl înțeleg. Ordinea efectuării calculelor se deosebește de ordinea stabilită prin lege.
- Sistemul nu prevede o monitorizare și o evaluare suficientă; calculele nu țin cont de situația actuală, iar sistemul nu este analizat în mod sistematic.

În anul 2010, autoritățile publice locale au beneficiat de subvenții cu destinație specială în mărime de 16,7% din veniturile bugetelor locale. Cea mai mare parte a acestor subvenții este alocată pentru salarizarea profesorilor. În plus, există subvenții cu destinație specială precum: subvențiile alocate pentru literatură școlară (cărți); subvențiile pentru alimentația gratuită (prânzul) a elevilor de clasa 1; subvențiile alocate pentru punctele de acces la internet în bibliotecile publice; subvențiile alocate pentru planificarea spațială; subvențiile alocate pentru drumurile și străzile locale; subvențiile alocate pentru compensații la transportul public.

Odată cu criza economică, autoritățile publice locale primesc de la bugetul de stat compensații pentru venitul minim garantat, în valoare de 50%, și pentru locuințe, în valoare de 20% din suma plătită.

Un alt tip de transferuri de la bugetul de stat sunt subvențiile pentru implementarea proiectelor europene. În 2010, acestea au format 10,7% din veniturile bugetelor administrațiilor publice locale.

Cheltuielile locale

Una dintre sarcinile administrației publice locale este stabilirea unui buget independent.

Bugetul local poate fi considerat un plan de utilizare a resurselor financiare de către autoritatea publică locală în vederea atingerii unui set de obiective.

Documentul bugetului APL servește mai multor scopuri, dintre care:

- Să exprime deciziile de politici și acțiunile prioritare pentru anul fiscal în curs;
- Să servească în calitate de foaie de parcurs și ghid de realizare a politicilor, priorităților și serviciilor în decursul anului fiscal;
- Să servească în calitate de instrument de management financiar pentru adoptarea deciziilor de investiții sau de împrumut;
- Să servească în calitate de instrument de comunicare în cadrul administrației publice.

În Letonia, administrația publică locală dispune de un buget de bază și de un buget special.

Dat fiind că bugetul este unul din documentele principale ale APL, este foarte importantă asigurarea publicității și disponibilității acestuia pentru societate. De aceea, administrațiile locale trebuie să prezinte Ministerului Finanțelor rapoarte lunare și raportul anual al bugetului, aprobat de un auditor autorizat sau de o companie de audit și de către Oficiul Național de Audit. Rapoartele anuale și lunare sunt puse la dispoziția publicului în baza de date de pe pagina de internet a Trezoreriei.

Structura bugetului APL include: educația, serviciile publice generale, locuințele și utilitățile, activitatea economică, recrearea, cultura, religia și alte funcții.

În majoritatea țărilor UE, sectorul educație deține întâietatea la capitolul cheltuieli ale administrației publice locale. Letonia alocă pentru educație 37.2% din Produsul Intern Brut.

Statul stabilește normele juridice generale cu privire la organizarea învățământului secundar. Administrația publică locală poate adopta norme juridice complementare pe teritoriul său de jurisdicție, cu condiția ca acestea să nu contravină legislației naționale.

În procesul de finanțare a învățământului secundar statul este responsabil de salarizarea profesorilor; în rest, celelalte cheltuieli țin de competența APL. Administrației publice locale îi revine funcția de management (construcția școlilor, dotarea lor tehnică), aceasta îndeplinind funcția de subsidiaritate. În ceea ce privește cheltuielile pentru învățământul secundar, aproximativ jumătate din acestea sunt acoperite din subvențiile alocate din bugetul de stat, iar cealaltă jumătate – din veniturile proprii. Raportul se stabilește prin decizia politicianilor locali, fără a fi reglementată de legislația în vigoare.

Administrațiile locale se pot împrumuta exclusiv pentru finanțarea cheltuielilor capitale. Contractarea creditelor pe termen scurt este permisă doar pentru a acoperi un deficit fiscal pe termen scurt, acestea urmând să fie rambursate în termen de un an fiscal.

Legislația din Letonia stabilește o serie de condiții și limitări aplicabile împrumuturilor administrațiilor locale. Legea bugetului de stat stabilește o

limită anuală totală la împrumuturi și garanții. Nu există limite explicite pentru împrumuturi stabilite pentru municipalități; limitele sunt stabilite pentru întregul sector, iar acestea nu pot fi depășite.

Fiecare împrumut al administrației publice locale trebuie să fie aprobat de către Consiliul privind împrumuturile și garanțiile administrației locale, alcătuit din reprezentanții mai multor ministere (Ministerul Finanțelor, Ministerul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale, Ministerul Economiei), ai Trezoreriei de Stat, Băncii Centrale și Asociației Letone a Administrațiilor Locale și Regionale. Creditele trebuie să fie contractate de la Trezoreria Națională. Împrumuturile de la o altă instituție sunt posibile cu permisiunea specială a Ministrului Finanțelor, dacă se poate dovedi că instituția dată oferă condiții de împrumut mai avantajoase decât Trezoreria.

Administrațiile publice locale pot garanta împrumuturile acordate companiilor administrațiilor locale în cazul în care administrația locală deține mai mult de 50% din capitalul acestora (65% pentru întreprinderile municipale mixte).

Există o lege specială privind stabilizarea finanțelor administrațiilor publice locale, care, în virtutea acesteia, pot primi împrumuturi pentru refinanțarea datoriei. Procesul de stabilizare financiară poate fi inițiat de către consiliul administrației locale aflate în dificultate, Ministrul Finanțelor, ministrul responsabil pentru administrațiile locale (din 2011 – Ministrul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale) sau de către auditorul de stat. Legea enumeră trei condiții care pot servi drept bază pentru acțiunile de stabilizare financiară: 1) o rată a serviciului datoriei mai mare de 20% din buget; 2) incapacitatea administrației locale de a-și respecta angajamentele privind datoriile; 3) o valoare a datoriilor ce depășește valoarea de piață a activelor locale. Pentru a obține împrumutul de stabilizare și a începe procesul de stabilizare, administrațiile locale trebuie să elaboreze un plan de stabilizare. Este numit un supraveghetor care va asigura procesul de stabilizare, rolul căruia include formularea propunerilor de îmbunătățire a bugetului, propunerea amendamentelor la planul de stabilizare și monitorizarea execuției bugetului pentru a asigura conformitatea cu condițiile planului de stabilizare. Supraveghetorul poate controla toate cheltuielile municipale și semna ordinele de plată ale municipalității. 17 APL-uri au fost în proces de stabilizare până la sfârșitul reformei administrativ-teritoriale, iar în 2011 doar o administrație publică se afla în proces de stabilizare.

2.9 Controlul extern și auditul intern

Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor. Potrivit Cartei, resursele financiare ale APL trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de legislație.

Puterea reală a autorităților locale depinde în mare măsură de autonomia financiară și de independența pe care o au în adoptarea deciziilor. Puterea de a

decide asupra cheltuielilor locale este unul dintre criteriile care caracterizează autonomia financiară a administrațiilor locale.

Bugetul administrației publice locale din Letonia este autonom în raport cu bugetul național. Responsabilitatea deciziilor cu privire la cheltuielile locale aparține consiliilor locale. Conturile municipalității sunt monitorizate de Consiliul pentru Control și Supraveghere.

Administrațiile publice locale prezintă Ministerului Finanțelor rapoarte lunare și raportul anual al bugetului, avizat de un auditor autorizat sau de o companie de audit și de către Oficiul Național de Audit. Rapoartele anuale și lunare sunt publicate pe pagina de internet a Trezoreriei într-o bază de date specială.

Oficiul Național de Audit este cel mai înalt organ colegial de audit independent, care are competența de a verifica veniturile și cheltuielile bugetare ale administrației publice centrale și locale și ale altor organe publice derivate și utilizarea fondurilor Uniunii Europene și ale altor organizații internaționale, a fondurilor alocate din bugetul de stat pentru finanțarea unor instituții și a bugetelor autorităților locale. Scopul Oficiului Național de Audit este să asigure utilizarea legitimă, corectă, economică și eficientă a fondurilor și să formuleze recomandări pentru rectificarea unor eventuale nereguli.

Între Oficiul Național de Audit și Ministerul Finanțelor există o relație strânsă care are ca scop schimbul permanent de informații: Oficiul Național de Audit prezintă copiile tuturor rapoartelor, precum și rapoarte speciale, iar Ministerul Finanțelor furnizează informații cu privire la activitățile de audit intern și evaluare a controlului intern; de asemenea, Ministerul Finanțelor participă la ședințele comisiilor Parlamentului, în cadrul cărora sunt prezentate rapoartele Oficiului Național de Audit.

Oficiul Național de Audit realizează audituri anuale în cadrul Ministerului Finanțelor și al Serviciului Venituri de Stat pe baza raportului anual al Ministrului Finanțelor cu privire la execuția bugetului de stat și veniturile bugetelor locale. Scopul acestui audit este să se asigure că sistemul existent de administrare a veniturilor permite prezentarea corespunzătoare în raportul anual a impozitelor colectate. Auditul verifică procesele principale de administrare a impozitelor, precum și colectarea impozitelor naționale, a taxelor și a altor plăți obligatorii în Letonia.

ÎNVĂȚĂMINTE, CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Schimbul de experiență și activitățile realizate în cadrul proiectului au permis identificarea următoarelor învățăminte din experiența poloneză și letonă:

Descentralizarea și autonomia locală. Descentralizarea puterii înseamnă transfer de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale. Descentralizarea este și un transfer de responsabilitate pentru sarcinile publice cu caracter local. Principalul scop al descentralizării este de a oferi servicii publice de o mai bună calitate, la un preț mai redus, concomitent cu modernizarea instituțiilor care sunt responsabile de furnizarea acestor servicii. Descentralizarea puterii contribuie la crearea unor autorități publice locale suficient de puternice ca să-și asume responsabilitatea pentru sarcinile publice de interes local.

Factorii determinanți ai descentralizării. Experiența europeană arată că realizarea reformelor în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale este posibilă dacă sunt întruniți următorii factori principali: (a) Conceptualizarea reformei, care include cunoștințe și expertiza necesară pentru definirea obiectivelor și metodelor de realizare a acestora; (b) Motivația politică și dorința fermă de a implementa reforme; (c) Sprijinul populației, cel puțin, acceptarea schimbărilor; (d) Resurse umane pregătite pentru implementarea reformei. Toți acești factori trebuie să acționeze simultan, în caz contrar reforma poate fi amânată, întârziată sau chiar compromisă.

Cooperarea ramurilor puterii de stat cu societatea civilă. Eforturile conjugate ale autorităților centrale și locale, agențiilor de dezvoltare specializate, organizațiilor societății civile și ale tuturor părților interesate ale comunităților reprezintă o condiție obligatorie pentru implementarea cu succes a reformelor, inclusiv a reformei de descentralizare. Cooperarea trebuie să se manifeste prin participarea activă a reprezentanților acestor structuri în grupurile comune de lucru, la consultările și dezbaterile organizate asupra politicilor publice, la diseminarea informațiilor și explicarea avantajelor implementării reformei de descentralizare.

Principiile și domeniile-cheie ale descentralizării. Reforma de descentralizare este un proces complex, care acoperă mai multe sectoare și domenii de intervenție. Experiența internațională arată că principalele domenii de reformare sunt: descentralizarea politică, clarificarea competențelor și responsabilităților, reforma administrativ-teritorială, delimitarea patrimonială și descentralizarea financiară. Implementarea reformei se face cu respectarea unor principii, printre care:

responsabilizare, participare, transparență și nediscriminare. De o importanță primordială sunt principiile subsidiarității, eficienței și echității, prin care se asigură un echilibru armonios dintre aria geografică de furnizare a serviciilor, economiile de scară și capacitatea instituțională și managerială pentru exercitarea funcțiilor alocate.

Activitățile proiectului au permis formularea, în cadrul discuțiilor desfășurate, a următoarelor **concluzii**:

- Ambele modele de descentralizare aplicate în Polonia și Letonia, deși au fost implementate în perioade diferite și prin mecanisme diferite, au dat rezultate bune pe teren și au contribuit la dezvoltarea comunității locale, astfel încât serviciile publice au devenit mai aproape de nevoile cetățenilor;
- Motivația politică, participarea activă a instituțiilor specializate și implicarea societății civile sunt factori-cheie în implementarea cu succes a reformei de descentralizare;
- În Republica Moldova, reforma de descentralizare este abia în faza incipientă, în timp ce Polonia și Letonia au deja ani buni de experiență în acest sens. De aceea, experiența lor ar putea fi studiată și preluată de Moldova pentru a face mult mai eficient întregul proces de descentralizare. Totodată, utilizarea tehnologiilor informaționale în procesul prestării serviciilor publice poate oferi un specific aparte modelului de descentralizare în Moldova.

Conferința internațională „Modelele internaționale ale reformei de descentralizare și autonomia locală”, desfășurată la Chișinău în zilele de 14 și 15 decembrie 2011, cu participarea experților din Polonia, Letonia, Cehia, Slovacia, România și Moldova, a avut drept scop schimbul de experiență în implementarea reformei de descentralizare în noile state-membre ale Uniunii Europene și identificarea unor bune practici pentru Republica Moldova. Participanții la conferință au formulat următoarele **recomandări** pe principalele domenii de descentralizare:

Cadrul general:

Luând în considerație contextul economic global și regional în care a demarat reforma de descentralizare în Moldova, una din ideile importante sugerate de experți este aceea de a transforma criza economică dintr-o dificultate într-o oportunitate, pentru că de multe ori în sectorul public tocmai greutățile generează impulsul necesar pentru reforme, eficientizare și pentru rezolvarea unor probleme structurale care în vremuri mai bune sunt amânate la infinit.

Consolidarea capacităților instituționale ale descentralizării este crucială pentru realizarea oricărei reforme. Schimbul de experiență privind bunele practici poate îmbunătăți semnificativ înțelegerea și schimbarea atitudinii oficialilor publici față de descentralizare.

Întărirea capacităților administrative ale guvernelor locale, reducerea fragmentării și optimizarea structurii teritorial-administrative sunt precondițiile fundamentale

pentru realizarea cu succes a reformei de descentralizare. Guvernul Republicii Moldova urmează să formuleze o viziune clară și să adopte o politică coerentă în acest domeniu.

Simplificarea și raționalizarea sistemului APL, în sensul distribuirii eficiente și clare a funcțiilor și evitării competențelor duble între administrațiile publice centrale și locale, asigurarea transparenței și participarea activă la procesul de luare a deciziilor sunt elementele necesare unei reforme veritabile de descentralizare.

Primul pas în modificarea legislației în domeniu ar putea fi examinarea pachetului de acte normative propus de către Comisia parlamentară specială, care include ajustarea cadrului legal național ce vizează funcționarea administrației locale la Carta Europeană a Autonomiei Locale.

În domeniul finanțelor:

Implementarea reformei de descentralizare în Moldova ar trebui să înceapă cu clarificarea competențelor și descentralizarea fiscală. Principiul de bază care ar trebui să fie aplicat este „banii urmează funcția”. Competențele proprii ar putea fi finanțate din veniturile acumulate din impozite și taxe locale, precum și din transferuri generale necondiționate. Competențele delegate către APL vor trebui să fie finanțate prin transferuri condiționate.

Extinderea și consolidarea competențelor fiscale la nivel local, stimularea efortului fiscal local, identificarea de noi potențiale resurse pentru dezvoltarea locală sunt acțiuni necesare pentru creșterea bugetelor locale. Aceasta ar permite consolidarea autonomiei financiare a APL și ar susține încrederea reciprocă a factorilor implicați.

Moldova ar trebui să-și reconsidere principiul de plată a impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de reședință a angajaților, ceea ce va permite acumularea mai multor venituri în teritoriile din afara orașelor principale, Chișinău și Bălți.

Relațiile financiare interguvernamentale ar trebui să fie bazate pe o formulă simplă, clară și predictibilă, renunțându-se la mecanismul existent, bazat pe planificarea normativelor de cheltuieli. Aceasta va spori calitatea planificării resurselor bugetare, va stimula sporirea veniturilor proprii și eficientizarea cheltuielilor publice.

Guvernul va acorda stimulente pentru furnizarea eficientă a serviciilor publice și va elabora un sistem de ajutor pentru finanțarea proiectelor de investiții, inclusiv a celor cu finanțare internațională.

În domeniul educației:

Competențele în finanțarea educației preuniversitare ar trebui să fie transferate de la nivelul unu al APL la nivelul raioanelor. Aceasta ar facilita schimbările structurale legate de optimizarea rețelei școlare și concentrarea resurselor în școlile care au potențial pentru crearea condițiilor adecvate unui proces educațional calitativ și echitabil.

Educația preșcolară, primară și secundară constituie o competență delegată către APL de la guvernul central și se va finanța printr-un transfer condiționat. Volumul

transferurilor va fi determinat în baza unor normative de cheltuieli și în funcție de numărul copiilor.

Este necesară determinarea instituțiilor (școală/APL) responsabile pentru administrarea finanțelor alocate procesului educațional. De asemenea, gradul de autonomie școlară se va baza pe principiile de eficiență, calitate și acces egal la servicii educaționale.

Odată cu demararea procesului de descentralizare, se va constitui obligatoriu și serviciul desconcentrat în educație, care va fi responsabil de monitorizarea procesului educațional, inclusiv a aspectelor administrative, financiare, pedagogice etc.

În domeniul proprietății publice:

Este necesară unificarea legislației privind delimitarea bunurilor proprietate publică și consolidarea cadrului juridic, instituțional și decizional al autorităților publice centrale și locale prin elaborarea unei legi unice privind proprietatea publică.

În scopul perfecționării procedurilor, metodelor și formelor de delimitare a patrimoniului public, înaintea începerii procesului de descentralizare patrimonială, sunt necesare a fi elaborate instrumente legislative și activități privind proprietatea publică, criteriile și procedurile de delimitare a acesteia, care să integreze și să stabilească: (a) criteriile de delimitare a bunurilor proprietate publică; (b) procedurile propriu-zise de delimitare a bunurilor proprietate publică; (c) sistemul autorităților publice centrale și locale, implicate în procesul de delimitare a bunurilor proprietate publică; (d) delimitarea administrativă decizională, a competențelor și atribuțiilor autorităților publice centrale și locale în procesul administrării și managementului bunurilor proprietate publică.

Pentru demararea procesului de descentralizare va fi elaborată o metodologie de inventariere a proprietății publice locale, fără de care este dificil de separat și de înregistrat proprietatea publică. Descentralizarea proprietăților se va începe cu definirea criteriilor necesare pentru delimitarea proprietății publice conform competențelor APC și APL.

Un proces permanent poate fi asigurat prin creșterea capacității operaționale privind administrarea proprietăților prin (1) elaborarea curriculei de formare în domeniul administrării și al managementului proprietăților în baza competențelor legale, precum și realizarea de programe de formare/perfecționare anuale; (2) organizarea unor schimburi de experiență în domeniul administrării și managementului proprietăților; (3) elaborarea de ghiduri privind forme de management al proprietăților și distribuirea lor către administrația publică locală și membrilor comunităților; (4) inițierea de parteneriate public-private în dezvoltarea de proiecte imobiliare prin implicarea administrației, urbaniștilor și a instituțiilor financiare.

ANEXE

Anexa. 1. Legislația națională aferentă reformei de descentralizare în Polonia

Există peste 1000 de acte legislative în Polonia ce reglementează autonomia locală. Cele mai semnificative sunt:

1. Constituția Republicii Polone, din 2 aprilie 1997;
2. Legea privind Autonomia Locală din 8 martie 1990 (o samorządzie terytorialnym);
3. Legea privind Autonomia Locală a Județelor (powiat) din 5 iunie 1998 (o samorządzie powiatowym);
4. Legea privind Autonomia Locală a Regiunilor (województwo) din 5 iunie 1998 (o samorządzie województwa);
5. Legea cu privire la Sistemul Special al Capitalei Varșovia din 15 martie 2002 (o ustroju miasta stołecznego Warszawy);
6. Legea din 10 mai 1990 – regulamente cu privire la aplicarea Legii privind administrația locală autonomă și Legea privind angajații administrațiilor locale autonome (przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych).

Acte legislative ce reglementează alegerile și organizarea referendumurilor:

1. Codul electoral din 5 ianuarie 2011 (Kodeks Wyborczy);
2. Legea privind organizarea și desfășurarea referendumurilor locale din 15 septembrie 2000 (o referendum lokalnym).

Acte legislative aferente finanțelor publice locale:

1. Legea privind finanțele publice din 27 august 2009 (ustawa o finansach publicznych);
2. Legea privind sistemul finanțelor administrațiilor publice locale din 13 noiembrie 2003 (ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego);
3. Legea privind economia comunală din 20 decembrie 1996 (ustawa o gospodarce komunalnej);
4. Legea privind taxele și impozitele locale din 12 ianuarie 1991 (ustawa o podatkach i opłatach lokalnych).

Altele:

1. Legea privind administrația de stat din voievodate și voievozi din 23 ianuarie 2009 (Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie);
2. Legea privind organizarea Consiliilor în cadrul Administrațiilor Publice Locale din 12 octombrie 1994 (o samorządowych kolegiach odwoławczych);
3. Legea privind Camerele Regionale de Audit din 7 octombrie 1992 (o regionalnych izbach obrachunkowych);
4. Legea privind amenajarea și dezvoltarea teritorială din 27 martie 2003 (o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
5. Legea privind limitarea activităților economice ale funcționarilor publici din 21 august 1997 (o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne);
6. Legea privind angajații autorităților locale autonome din 21 noiembrie 2008 (o pracownikach samorządowych);
7. Legea privind sistemul curților administrative din 25 iulie 2002 (o ustroju sądów administracyjnych);
8. Legea privind Parteneriatul Public-Privat din 19 decembrie 2008 (o partnerstwie publiczno-prywatnym);
9. Legea privind minoritățile etnice naționale și limba utilizată la nivel regional din 6 ianuarie 2005 (o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym);
10. Legea privind Comisia Comună a Autorităților Centrale și Locale și privind Reprezentarea Republicii Polone în cadrul Comitetului Regiunilor din UE din 6 mai 2005 (o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej).

Anexa. 2. Legislația națională aferentă reformei de descentralizare din Letonia

Principiile de bază ale autonomiei locale:

1. Constituția, adoptată la data de 01.05.1922;
2. Legea cu privire la bugetele administrației publice locale (18.04.1995);
3. Legea cu privire la administrațiile publice locale (24.05.1994);
4. Legea privind alegerile pentru Consiliul Orașului și Consiliul Municipal (25.01.1994).


Legi privind structura și procedurile administrației publice locale:

1. Legea reformei administrativ-teritoriale (30.10.1998 – 01.01.2009);
2. Legea cu privire la procedura administrativă (14.11.2001);
3. Legea cu privire la fundații și asociații (30.10.2003);
4. Legea cu privire la managementul bugetar și financiar (06.04.1994);
5. Legea Curții Constituționale (14.06.1996);
6. Legea cu privire la finanțarea organizațiilor (partidelor) politice (01.09.1995);
7. Legea cu privire la libertatea informației (06.11.1998);
8. Codul muncii (06.07.2001);
9. Legea cu privire la teritoriile administrative și zonele populate (30.12.2008);
10. Legea cu privire la controlul ajutorului acordat pentru activitățile comerciale (28.12.2002);
11. Legea cu privire la partidele politice (07.07.2006);
12. Legea cu privire la parteneriatul public-privat (09.07.2009);
13. Legea reorganizării administrațiilor raionale (19.06.2008);
14. Legea cu privire la submeriți (11.10.2007);
15. Legea cu privire la limba oficială (21.12.1999);
16. Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale (31.03.1994);
17. Legea cu privire la prevenirea conflictului de interese în exercitarea funcțiilor publice (25.04.2002);
18. Legea cu privire la risipirea resurselor financiare și a proprietății administrației publice de stat și locale (25.04.2002);

19. Legea cu privire la egalizarea finanțelor administrației publice locale (05.03.1998);
20. Legea cu privire la stabilizarea finanțelor administrației publice locale și monitorizarea activităților financiare ale administrației publice locale (03.06.1998);
21. Legea cu privire la statutul deputaților Consiliului Orașului și Consiliului Municipal (17.03.1994);
22. Legea cu privire la sindicate (13.12.1990);
23. Legea privind protecția datelor cu caracter personal (06.04.2000);
24. Legea achizițiilor publice (25.04.2006);
25. Legea cu privire la remunerarea persoanelor oficiale și a angajaților statului și ai administrației publice locale (18.12.2009);
26. Legea cu privire la structura administrației de stat (21.06.2002);
27. Legea cu privire la Oficiul Național de Audit (29.05.2002);
28. Legea cu privire la sistemele informaționale de stat (02.05.2002);
29. Legea civilă (1993-1994);
30. Legea comercială (04.05.2000).

Legi privind competențele administrației publice locale în domeniile de responsabilitate comună pentru administrația publică de stat și locală:

1. Legea cu privire la construcții (30.09.1995);
2. Legea cu privire la declararea locului de reședință (20.06.2002);
3. Legea cu privire la sistemul de planificare a dezvoltării (08.05.2008);
4. Legea educației (17.11.1998);
5. Legea privind protecția mediului (15.11.2006);
6. Legea cu privire la educația generală (30.06.1990);
7. Legea vânătorii (23.07.2003);
8. Legea cu privire la biblioteci (09.06.1998);
9. Legea cu privire la drepturile succesoriale ale orfanilor (07.07.2006);
10. Legea serviciilor de transport public (04.07.2007);
11. Legea muzeelor (03.01.2005);
12. Legea cu privire la impozitul pe venitul personal (11.05.1993);
13. Legea cu privire la poliție (04.06.1991);
14. Legea cu privire la porturi (12.07.1994);
15. Legea cu privire la proprietate (12.10.1995);
16. Legea cu privire la arendă (16.02.1995);
17. Legea cu privire la protecția socială (21.09.1995);

- 
18. Legea cu privire la situații excepționale (02.12.1992);
 19. Legea cu privire la impozite și taxe (18.12.1995);
 20. Legea privind protecția drepturilor copilului (08.07.1998);
 21. Legea cu privire la serviciile sociale și asistența socială (16.06.2005);
 22. Legea cu privire la Sărbătoarea Cântecului și a Dansului (16.06.2005);
 23. Legea planificării spațiale (12.06.2002);
 24. Legea cu privire la sport (13.11.2002);
 25. Legea turismului (07.10.1998);
 26. Legea cu privire la învățământul vocațional (30.06.1999);
 27. Legea privind gestionarea deșeurilor (17.11.2010);
 28. Legea cu privire la apă (01.10.2002);
 29. Legea tineretului (28.05.2008).