

DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ȘI CALITATEA GUVERNĂRII ÎN SOCIETATEA CUNOAȘTERII

Eugenia BUSMACHIU

Academia de Studii Economice a Moldovei

In a knowledge society the degree of implementation of new concepts of innovations, reforms and technologies in governing and decentralization processes is based on information and ideas. Fiscal decentralization has become important, being associated with state efficiency. Decentralized governing structure can better influence the quality of public services. This refers to school education, primary health care, utilities and other local public services. Knowledge transfer, fiscal decentralization and good governance is possible in case of close relationships between research, production and education through different modalities such as increasing of cooperation between public research, private industrial institutions and firms, in a form of partnership or projects to be implanted at the national and international levels.

Introducere

Unele țări continuă să se confrunte cu sisteme de guvernare nesatisfăcătoare și, deseori, cu sisteme de guvernare ce nu funcționează la justa valoare: resurse financiare insuficiente, prestarea serviciilor publice la un nivel de calitate relativ scăzut. În Republica Moldova în ultima perioadă persistă o neînțelegere între clasele politice, fapt ce demonstrează că politicienii și birocrații de obicei sunt preocupați de interesele proprii și nu sunt deschiși pentru cooperare și negocieri. Din aceste considerente, reformele promovate nu întotdeauna sunt urmate și de rezultate corespunzătoare pe plan politic, economic și social.

Reformele structurale se realizează pe trei niveluri: politico-administrativ, economic și cel al societății civile. Comisia Europeană a elaborat o „Carte Albă”, care reprezintă un document de principii în cadrul căruia „guvernanța” a fost definită ca fiind un set de reguli și metode de a governa având la bază cinci principii: *transparența, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența sistemului european-comunitar.*

Descentralizarea fiscală și rolul societății cunoașterii

Societatea cunoașterii se referă la orice societate în care cunoștințele reprezintă resursele de bază pentru producție în loc de capital și muncă. Aceasta noțiune poate de asemenea să se refere la importanța societății în procesul de utilizare și prezentare a informației. O societate a cunoașterii „crează, distribuie și utilizează cunoștințe în scopul prosperării și bunăstării poporului său”.

Pentru realizarea noii societăți a cunoașterii, este necesar să se procedeze la o diseminare fără precedent a cunoașterii către toți cetățenii, prin mijloace noi, folosind cu prioritate Internetul, cartea electronică și metode de gestiune, cunoaștere și învățare prin procedee electronice.

Pe plan internațional, a devenit tot mai evidentă tendința de creștere a colaborării dintre organizațiile de cercetare fundamentală și orientată și organizațiile de cercetare aplicativă și introducerea noului în producție, creșterea importanței transferului tehnologic de tip vertical între cercetarea fundamentală și cea aplicativă sau de dezvoltare și aplicațiile industriale, ceea ce determină importanța fenomenelor de piață în știință.

Unul dintre fundamentele unei administrații publice democratice și eficiente constă în consolidarea procesului de descentralizare administrativă și financiară. În majoritatea țărilor, inclusiv în Republica Moldova, descentralizarea fiscală se realizează cu eforturi deosebite, în ea fiind implicați mai mulți actori. Principalele realizări au constat în modificarea legislației, implementarea diverselor programe și proiecte în colaborare cu diverse organizații internaționale, cum ar fi Banca Mondială, Națiunile Unite, LGI etc., și, desigur, cu susținerea autorităților centrale și locale.

Problema majoră privind descentralizarea fiscală constă în faptul că efectul legilor care guvernează sectorul administrației publice locale se observă mai mult pe latura transferului de sarcini și mai puțin pe latura transferului de resurse financiare. Autoritățile publice locale au preluat serviciul de colectare a taxelor și impozitelor locale, învățământul preșcolar, primar și secundar, activități culturale și de ordin social-economic etc., unele fiind asigurate cu resurse financiare, iar altele parțial sau fără acoperire.

Descentralizarea fiscală nu se rezumă numai la delegarea responsabilităților către autoritățile locale, ci și la asigurarea deciziilor performante ale administrației publice locale cu resurse financiare necesare. Trans-

ferul de sarcini necesită și transferuri de fonduri, care pot influența procesul investițional și asigura calitatea serviciilor publice pentru cetățeni.

Promovarea cunoștințelor în societate ar avea un impact deosebit în procesul de descentralizare fiscală prin asigurarea legăturii între cercetare-dezvoltare și administrația publică locală. De asemenea, este importantă încurajarea participării sectorului privat la cercetare-dezvoltare și consolidarea capacității instituționale la nivel național și local.

Impactul descentralizării asupra calității guvernării

„Buna guvernare” poate fi definită, în cuvinte simple, ca „filosofia” de a governa, în timp ce guvernarea este exercițiul operațional prin care se realizează obiectivele guvernantei. Conceptul a fost dezvoltat în cadrul corporațiilor multinaționale, de unde, la începutul anilor '90, a fost preluat și dezvoltat ca filosofie de acțiune a Băncii Mondiale față de țările lumii a treia. Ținând cont de multiplicarea actorilor comunitari, mai ales de rolul crescut al comunităților locale în procesul de decizie al UE, analiștii utilizează un concept și mai concret – cel de „multilevel governance”, adică guvernare pe mai multe niveluri.

Unul dintre cele mai des utilizate cuvinte în procesul de reformă și unul dintre cele mai pregnante rezultate ale reformei administrative de până acum a fost „descentralizarea” din cadrul Comisiei. Conform măsurilor prevăzute în „Cartea Albă”, descentralizarea s-a concentrat pe următoarele domenii: buget și finanțe, control, personal, tehnologia informației, comunicații, logistică, gestionarea documentelor, audit intern etc.

Buna guvernare și impactul descentralizării asupra calității guvernării pot fi analizate luând în considerare următoarele aspecte: participarea cetățenească, orientarea guvernării, dezvoltarea socială și gestiunea macroeconomică.

Tabelul 1

Componentele Indicelui de Guvernare

Denumirea indicelui	Indicii compoziți
CP Indicele de participare cetățenească	- PF Libertatea politică - PS Stabilitatea politică
GO Indicele de orientare guvernamentală	- JE Eficiența juridică - RT Eficiența birocratică - CO Lipsa corupției
SD Indicele de dezvoltare socială	- HD Indicele de dezvoltare umană - GI Indicele de distribuire egală a veniturilor
EM Indicele managementului economic	- OO Orientarea spre exterior - CB Independența Băncii Centrale - DB Rata de inversabilitate a datoriei față de PIB

Sursa: Anwar Shah, *Public Sector Governance and accountability series „Public Services Delivery”*, World Bank, Washington DC, 2005, p.41.

Participarea cetățenească asigură compatibilitatea bunurilor publice cu preferințele alegătorilor și responsabilitatea sectorului public. Acest fel de participare este posibilă în cazul în care libertatea politică este permisă, iar stabilitatea politică prevalează. Responsabilitatea sectorului public și participarea cetățenească sunt elemente importante în procesul luării deciziilor în cadrul sectorului public cu un grad relativ de descentralizare.

Orientarea guvernamentală presupune că sectorul public joacă un rol important în atingerea gradului de performanță a sectorului public în cazul în care serviciile publice sunt orientate spre cetățeni, nivelul birocrăției și corupției este minim, iar justiția contribuie direct la aplicarea responsabilității prin decizii în administrarea imparțialității. Lipsa unei astfel de orientări e caracteristică în unele țări în dezvoltare, în care administrația publică caută să realizeze profituri, să obțină putere și influență prin autoritate, restricții, formalitate birocratică și corupție.

Indicii ce caracterizează orientarea guvernării sunt: eficiența justiției, eficiența birocrăției și lipsa corupției. Acest indicator permite analiza faptului dacă țările cu un grad de descentralizare înaltă sunt mult mai receptive la preferințele cetățenilor în procesul de prestare a serviciilor publice.

Dezvoltarea socială tine cont de două aspecte, cum ar fi: dezvoltarea umană și inegalitatea veniturilor. Pentru a clasifica țările în dependență de realizări și rezultate în dezvoltarea umană, putem analiza indicatorul prezentat de Națiunile Unite. Acest indicator include speranța de viață, gradul de alfabetizare a adulților, înrolarea în procesul educativ și PIB per cap de locuitor exprimat în indicii puterii de cumpărare (PPP). Distribuția veniturilor reprezintă indicatorul invers al coeficientului Gini.

Gestiunea macroeconomică: este frecvent argumentată ca un indicator mediu ce exprimă politica publică și nivelul de descentralizare caracteristic pentru țările în dezvoltare. El contribuie la analiza problemelor macroeconomice (Tanzi, 1996). Într-o societate descentralizată sunt cerințe majore referitor la claritatea mai bună a diverselor roluri ale instituțiilor și entităților publice, inclusiv ale Băncii Centrale. Într-o țară cu un sistem centralizat, Guvernul central își asumă responsabilitatea exclusivă pentru politica fiscală. În țările cu un grad mai mare de descentralizare, politica fiscală devine o responsabilitate repartizată între diverse niveluri de administrare publică. Banca Mondială a clasificat țările luând în considerație gradul de deschidere comercială: Produsul Intern Brut, produsele de export, investițiile directe ca parte a PIB, scorul creditor, componența exporturilor. Acest indice se referă la nivelul cheltuielilor, la gradul de descentralizare și căutare a relațiilor pozitive între acești doi indicatori.

Managementul economic combină indicatorii privind deschiderea spre exterior, independența Băncii Centrale și rata de inversabilitate a datoriei față de PIB într-un indicator de calitate a managementului economic. Diverse rezultate arată o asociere pozitivă cu gradul descentralizării fiscale. Aceasta este de așteptat, deoarece sistemul de descentralizare este mult mai transparent în definirea rolului privind diverși agenți publici și o motivare pentru responsabilitatea rezultatelor obținute.

Calitatea guvernării și descentralizarea se apreciază prin combinarea indicilor managementului economic, dezvoltării sociale, orientării guvernamentale și participarea cetățenească pentru a obține un indice al calității guvernamentale. Oferind o corelare pozitivă între toți indicii de calitate și structura cheltuielilor guvernamentale, relația pozitivă între descentralizarea fiscală și calitatea guvernării este nesurprinzătoare.

Tabelul 2

**Indicatorii de guvernare caracteristici Republicii Moldova
pentru anul 1996 comparativ cu anul 2007**

Indicatorii de guvernare	Anul	Percentile (0-100)	Score guvernamental (-2,5 to +2,5)	Eroare standard
Exprimare și responsabilitate	2007	36,5	-0,38	0,14
	1996	45,0	-0,12	0,25
Stabilitate politică	2007	36,1	-0,22	0,23
	1996	45,7	+0,05	0,34
Eficiența guvernării	2007	19,4	-0,83	0,19
	1996	31,3	-0,55	0,28
Calitatea reglementării	2007	42,7	-0,31	0,17
	1996	50,2	+0,14	0,34
Supremația legii	2007	29,5	-0,66	0,13
	1996	53,3	-0,10	0,21
Combaterea corupției	2007	29,5	-0,68	0,12
	1996	46,1	-0,26	0,27

Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

Analizând indicii de guvernare caracteristici Republicii Moldova conform evaluărilor efectuate, observăm o reducere a tuturor indicilor. Pentru a concluziona, este nevoie de o analiză mai amplă, deoarece indicii se bazează pe percepții și, cu cât nivelul de transparență este mai mare, cu atât mai bine se realizează oportunitățile și eșecurile. Perioada analizată se caracterizează și printr-un val de reforme și proiecte implementate în acest domeniu, ceea ce ar trebui să contribuie la îmbunătățiri pe termen lung (Fig.1). Țările cu un grad relativ de centralizare pot îmbunătăți calitatea lor guvernamentală prin cheltuieli mai descentralizate fără riscuri de angajare într-o descentralizare excesivă.

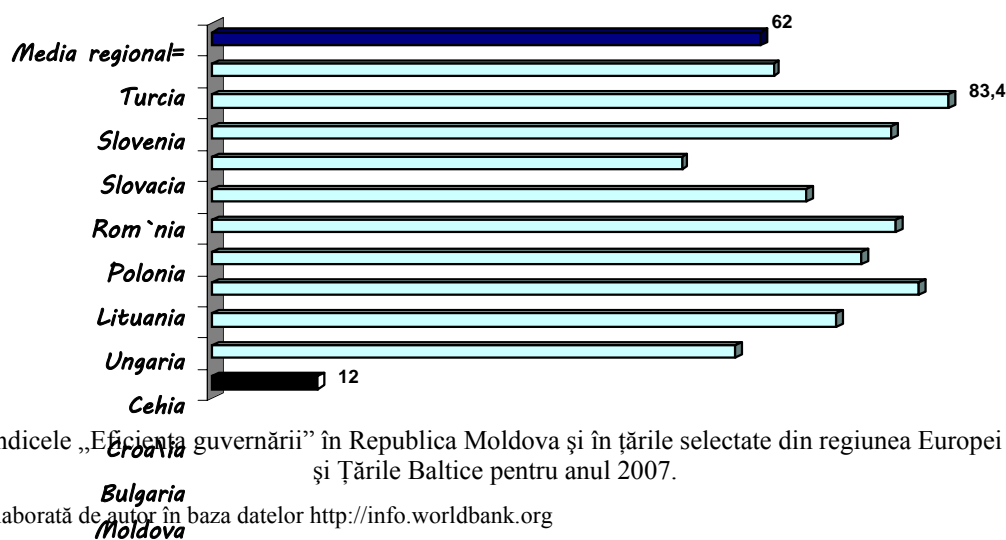


Fig.1. Indicele „Eficiența guvernării” în Republica Moldova și în țările selectate din regiunea Europei de Est și Țările Baltice pentru anul 2007.

Sursa: elaborată de autor în baza datelor <http://info.worldbank.org>

Comparând datele obținute privind indicele „Eficiența guvernării” în unele țări, observăm că Moldova se plasează la un nivel foarte jos față de aceste țări și, respectiv, față de media pe regiune. Totodată, putem menționa ca pe termen lung sunt rezerve de îmbunătățire, ca rezultat al reformelor ce se realizează în ultimii ani în țară.

Bibliografie:

1. Anwar Shah, Public Sector Governance and accountability series „Public Services Delivery”, World Bank, Washington DC, 2005, p.41.
2. Robin Boadway, Shah A. Fiscal Federalism: Principles and practice of Multi-order Governance, forthcoming by the Cambridge University press, 2008.
3. Kaufmann D., Kraay A. and Mastruzzi M. Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007, 2008.
4. De Mello L. and Barenstein M. Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis // IMF Working Paper WP/01/71, 2001.
5. Lee Mizell, Joumard I. and P.M. Kongsrud. Fiscal Relations across Levels of Government // OECD Economic Studies, 2003, no.36.

Prezentat la 23.02.2011