AUTONOMIA GĂGĂUZĂ: subsidiaritate în numele echității

Mihai ROȘCOVAN[11]
Andrei RUSSU[12]

Rezumat: *Legislația privind crearea UTA Găgăuzia este în contradicție cu modelul european de protecție a minorităților naționale și conține mai multe ambiguități ce contravin Constituției RM. Autonomia reprezintă dreptul unei minorități naționale de a se administra singură, în cadrul unui stat condus de o putere centrală. Descentralizarea și autonomia sunt concepte strâns legate. Autonomia locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia. Descentralizarea este un mecanism pentru împărțirea puterii pe verticală între administrația centrală și cea locală în principal pe trei dimensiuni: politică, administrativă și fiscală. Din 2015 în Republica Moldova s-au stabilit două sisteme diferite pentru formarea bugetelor locale care favorizează Găgăuzia din contul altor APL. Integrarea Găgăuziei în sistemul unic al relațiilor inter-bugetare necesită revizuirea legislației privind autonomia găgăuză în conformitate cu modelele europene și poate fi realizat odată cu reforma administrativ-teritorială.*

Cuvinte cheie: administrație publică centrală și locală, autonomie, descentralizare, relații inter-bugetare.

GAGAUZ AUTONOMY: Subsidiarity in the Name of Equity

Abstract: *The legislation concerning the creation of the Autonomous Territorial Unit of Gagauzia is inconsistent with the European model for the protection of national minorities and contains several ambiguities that contradict the Constitution of the Republic of Moldova. Autonomy represents the right of a national minority to self-govern within a state governed by a central authority. Decentralization and autonomy are closely related concepts. Local autonomy leads to administrative decentralization, with autonomy being a right and decentralization a system that involves autonomy. Decentralization is a mechanism for vertical power sharing between*

[11] Doctor în economie, conferențiar universitar, BCI, USM, *mihai.roscovan@bci.md*

[12] *Doctorand la USM, onorislegis@gmail.com*

central and local administrations, primarily across three dimensions: political, administrative, and fiscal. Since 2015, two different systems for forming local budgets have been established in the Republic of Moldova, which favor Gagauzia at the expense of other local public authorities (LPA). Integrating Gagauzia into the unified system of inter-budgetary relations requires revising the legislation regarding Gagauz autonomy in line with European models and can be achieved in conjunction with the administrative-territorial reform.

Keywords: central and local public administration, autonomy, decentralization, inter-budgetary relations.

Introducere

Rezultatul alegerilor guvernatoriale în Găgăuzia din 2023 readuce în prim-plan problema găgăuză. Până nu de mult, toate guvernele din Republica Moldova prezentau Găgăuzia ca un model de succes al gestionării conflictelor interetnice. Mai mult, există propuneri ca acest model să fie aplicat și pentru soluționarea diferendului transnistrean. După ce alegerile pentru funcția de bașcan al Găgăuziei au fost câștigate de către o persoană întâmplătoare, susținută politic și financiar de către un condamnat fugar, tot mai mulți se întreabă dacă modelul existent al statutului special al Găgăuziei este viabil și suportabil pentru guvernul central. Problematica autonomiei găgăuze a fost abordată insuficient în literatura de specialitate din Republica Moldova și aproape deloc peste hotare [1,4]. Majoritatea publicațiilor au fost realizate, mai mult sub aspect istoric, sau ca și răspunsuri la anumite evenimente de tensionare a relațiilor dintre Comrat și Chișinău. Acest articol prezintă contextul creării autonomiei găgăuze, contradicțiile acestei autonomii, analizează procesul de descentralizare fiscală și impactul asupra bugetului Uniunii Teritorial Administrative Găgăuzia (în continuare UTA Găgăuzia sau UTAG). De asemenea, se prizintă recomandări privind crearea unui sistem coerent de relații inter-bugetare care vor contribui la o dezvoltare durabilă, echilibrată și incluzivă a regiunilor, promovând coeziunea socială și economică în Republică Moldova.

Metodologia aplicată

Cercetarea a fost realizată pe baza diverselor metode de investigație. Metoda istorică, investigarea bibliografică a asigurat analiza complexă a

cadrului legal și instituțional de constituire a autonomiei găgăuze. Prin metoda contradicției au fost analizate opiniile diverșilor autori privind autonomia locală. Aplicarea metodelor de intersecție și cronologice au permis formularea conceptului de autonomie locală într-un mod complex și cuprinzător, precum identificarea etapelor de evoluție atât pe plan universal, cât și pe plan național. Metoda comparativă a facilitat analiza sistemului relațiilor inter-bugetare din perspectiva autonomiei locale. De asemenea metodologia cercetării a inclus aplicarea teoriei descentralizării pentru soluționarea conflictelor etnoculturale. Concluziile și recomandările au fost formulate pe baza utilizării metodelor tradiționale de cercetare - observația, sinteza, deducția și inducția.

Context istoric

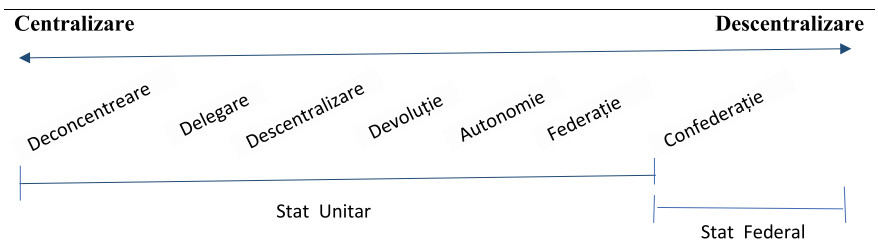
UTA Găgăuzia a fost creată în 1995 pe baza Legii Nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), aprobată în Parlamentul RM cu o majoritatea din voturi, susținută de agrarieni și mișcarea Edinstvo, sub presiunea Federației Ruse [5]. Aceasta s-a întâmplat în perioada facerii noului stat moldovean, când Federația Rusă a promis crearea a încă două enclave separatiste. Legea a fost concepută în contradicție cu modelul european de protecție a minorităților naționale, acordând autonomie exclusiv pe criterii etnice - localitățile cu o populație găgăuză de mai mult de 50% fac parte din Găgăuzia. Acesta nu reprezintă un criteriu pentru stabilirea granițelor UTA Găgăuzia, ceea ce face ca anumite enclave cu majoritate găgăuză să fie incluse în autonomie. Inevitabil, acest model nu duce la o mai bună respectare a drepturilor minorității, ci la relații disfuncționale între autoritățile locale și cele centrale.

Articolul 4 al Legii Nr.344 prevede o contradicție care stipulează că " ... poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă". De asemenea, legea conține mai multe greșeli juridice, prin care structurile serviciilor publice centrale deconcentrate se formează cu acordul Adunării Populare. O altă anomalie juridică inclusă în lege prin articolul 18, prevede că Bugetul Găgăuziei este format din toate tipurile de contribuții stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară. Cu alte cuvinte, dacă această stipulare ar fi implementată așa cum este scris în lege, ar însemna că toate serviciile publice prestate de guvernul central trebuie oferite către UTAG fără nicio contribuție din partea acestora.

Contradicțiile autonomiei

Autonomia reprezintă dreptul unui stat, unei regiuni sau unei minorități naționale de a se administra singură, în cadrul unui stat condus de o putere centrală. Descentralizarea și autonomia sunt concepte strâns legate. În teoria administrării, se precizează că „ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia" [8]. La rândul său, descentralizarea se definește ca un proces prin care relațiile central-locale sunt restructurate într-un stat unitar, prin desconcentrarea competențelor de la nivel național până la nivel local de guvernare [7]. Acest proces este înțeles ca fiind un mecanism pentru împărțirea puterii pe verticală între administrația centrală și cea locală, în principal pe trei dimensiuni: politică, administrativă și fiscală. Descentralizarea politică se referă la transferul autorității politice către nivelul local prin constituirea unor guverne locale alese. Descentralizarea administrativă presupune desconcentrarea funcționalității și responsabilităților către municipalități, cum ar fi furnizarea de servicii publice de bază, împreună cu structurile lor teritoriale. În fine, descentralizarea fiscală presupune transferul autorității financiare de la nivel central până la nivel local și este esențială pentru ca instituțiile locale să exercite funcțiile de politică publică în mod autonom. Aceasta implică un set de politici menite să crească veniturile sau autonomia fiscală a administrațiilor locale și poate îmbrăca următoarele forme: o creștere a transferurilor de la guvernul central, crearea de noi taxe subnaționale și/sau delegarea impozitelor de către autoritățile locale pentru colectare.

Fig.1 Centralizare versus Descentralizare



Spre deosebire de sistemele federale de guvernare, în statele unitare descentralizate suveranitatea nu este împărțită. Statele unitare pot avea niveluri naționale și subnaționale de guvernare, dar în caz de conflict, nivelul național rămâne suveran din punct de vedere constituțional. Deciziile executive și legislația adoptată la nivel central nu pot fi anulate de nivelurile inferioare ale guvernului. De asemenea, responsabilitățile deconcentrate pot fi, în principiu, retrase în orice moment și fără a fi nevoie de acordul local. Prin urmare, autonomia și descentralizarea puterii către comunitățile locale reprezintă o „chestiune de grație, nu [un] drept" [3]. Astfel, stipularea din art. 2 alin. (4) din Legea nr. 344, conform căreia „poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă", de asemenea, intră în contradicție cu prevederile constituționale.

Descentralizarea ca instrument de rezolvare a conflictelor interetnice

În 2012, Parlamentul a aprobat Strategia de descentralizare și planul de acțiuni până în 2016 [5]. Obiectivele strategice ale strategiei au constituit: descentralizarea serviciilor publice, descentralizarea fiscală, descentralizarea patrimonială, consolidarea administrativă a APL (Autoritățile Publice Locale), și democrația, etica, drepturile omului și egalitatea de gen. Ulterior, perioada de implementare a fost extinsă până în 2020. Din păcate, prevederile strategice și acțiunile de descentralizare nu au fost dus până la capăt nici până în prezent. Totuși, o realizare importantă poate fi considerată noul sistem al relațiilor interguvernamentale pus în aplicare din 2015. Acest sistem se bazează pe principii noi, revoluționare și conforme cu carta autonomiei locale, și anume: (a) APC (Administrația Publică Centrală) alocă direct transferurile către APL I și APL II, (b) funcțiile proprii ale APL se finanțează din taxele și impozitele locale, veniturile din impozitul pe persoane fizice și din transferurile de echilibrare – venituri cu destinație generală, (c) funcțiile delegate (de exemplu, educația) se finanțează prin transferuri condiționate, alocate pe bază de formulă – venituri cu destinație specială.

Totodată, s-a convenit că pentru a nu crea dezechilibre majore în sistemul bugetar, să fie păstrată anvelopa financiară (raportul dintre bugetul central și bugetele locale) existentă. Așteptările de la implementarea noului sistem erau mari - creșterea bazei de venituri proprii și autonomia de de-

cizie asupra lor, reformarea sistemului de impozite partajate - predictibil, obiectiv, cu un nivel minim de servicii, încurajarea efortului fiscal propriu, separarea bugetelor APL I și II, precum și consolidarea managementului financiar al APL, creșterea disciplinei, transparenței și participării.

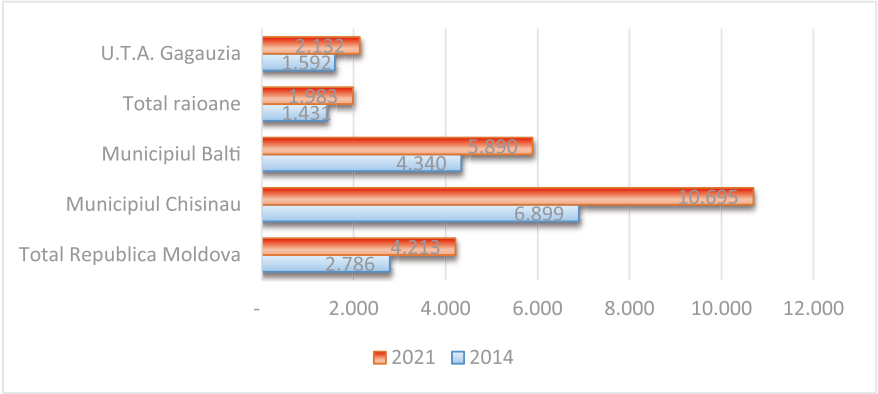
După șapte ani de implementare a noului sistem se constată că, din păcate, obiectivele preconizate nu s-au realizat. Mai multe studii realizate pe parcurs au arătat că dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a sporit, iar autonomia financiară s-a diminuat [2]. Principalele cauze sunt: baza fiscală redusă a surselor de venit, dar și măsurile administrative luate de guvernarea oligarhică. Sursele locale de venit, cum ar fi impozitele pe proprietate, taxele locale, veniturile din proprietate, serviciile prestate de autorități și altele, au o pondere destul de mică în bugetele locale.

O altă cauză pentru care noul sistem de relații interbugetare nu a dat roade bune a fost faptul că UTA Găgăuzia, cu sprijinul unor pseudo-reformatori (mai nou – experți de politici publice), a refuzat să treacă la noul sistem. Astfel, din 2015, în Republica Moldova există practic două sisteme bugetare - unul funcționează în Găgăuzia și altul pentru restul teritoriului. Autoritățile locale din Găgăuzia nu participă la sistemul de formare a Fondului de Susținere Financiară a APL, în schimb Găgăuzia reține practic toate impozitele și taxele de stat colectate pe teritoriul său. De asemenea, autoritățile din Găgăuzia beneficiază fără restricții de toate programele de cheltuieli din bugetul de stat, având aceleași drepturi ca și APL din restul țării.

Descentralizarea fiscală între subsidiaritate și echitate

În perioada 2014-2021, Produsul Intern Brut al Republicii Moldova a înregistrat o creștere de de peste 51% pe cap de locuitor. Cu o cotă în populație de 4,6%, contribuția UTA Găgăuzia la această creștere este foarte modestă, iar ponderea Găgăuziei în valoarea adăugată a scăzut chiar în acea perioadă, de la 2,7% la 2,2%.Totodată PIB pe capita în Gagauzia este: a) puțin depășește nivelul mediu raional, b) de două ori mai mic de nivelul național, c) de 2,8 pri mai mic de nivelul mun. Bălți și d) de 5 ori mai mai mic ca la Chișinău.

Fig.2. Produsul Intern Brut pe locuitor, USD

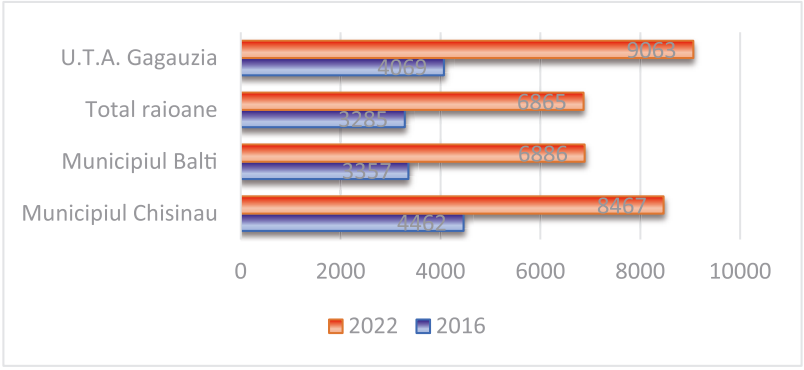


Sursa: Estimările autorilor pe baza datelor BNS

Dacă analizăm evoluția veniturilor în comparație cu anul 2016, putem observa că sistemul de generare a veniturilor în Găgăuzia este mai avantajos decât cel aplicat în restul țării. Astfel, în 2022, Găgăuzia a înregistrat cea mai semnificativă creștere a cotei sale în veniturile consolidate ale bugetelor locale – o creștere de 5,6% față de anul 2016. De asemenea, aceasta a înregistrat cel mai înalt nivel al veniturilor bugetare totale pe cap de locuitor, ajungând la 9063 lei, ceea ce reprezintă aproximativ 223% față de nivelul înregistrat în anul 2016.

Începând cu anul 2017, Găgăuzia a depășit municipiul Chișinău în ceea ce privește veniturile bugetare pe locuitor, iar în 2022 diferența dintre cele două regiuni a fost de 596 lei. În comparație cu municipiul Bălți, diferența este chiar mai semnificativă, fiind de 2177 lei, sau aproape o treime din nivelul acestora.

Fig.3. Veniturile pentru formarea Bugetelor APL, MDL/locuitor



Sursa: Calcule autorilor pe baza datelor Ministerului Finanțelor

Pe de altă parte, dacă analiză datele redistribuirii veniturilor și cheltuielilor în interiorul UTAG vedem că în autonomia găgăuză, principiile descentralizării și autonomiei nu se respectă pe deplin. Astfel datele din Tabelul 1 ne arată că deși veniturile și, respectiv, cheltuielile pe locuitor

Tabelul 1. Veniturile și Cheltuielile pe locuitor în medie pentru 2016-2022, lei

	Total Venturi	**Total Cheltuieli**	**Cheltuieli Administrative**	**Granturi**	**Mijloace fixe**
Republica Moldova	5168	5126	379	10	858
UTA Găgăuzia	6274	6238	506	3	943
Municipiul Comrat	3828	3873	260	6	307
Municipiul Ceadâr-Lunga	2891	2921	235	6	861
Orașul Vulcănești	2409	2368	217	7	208

Sursa: Calcule autorilor pe baza datelor Ministerului Finanțelor din UTAG pentru perioada 20216-2022 au depășit media pe Republica Moldova, acestea nu au ajuns la locuitorii celor mai mari centre urbane din Găgăuzia. Astfel cheltuielile pe locuitor în mediu pentru perioada respectivă au fost de 2 ori mai mici în municipiul Ciadâr-Lunga și orașul Vulcănești și cu

38% mai mici în municipiul Comrat. Totodată cheltuielile administrative pe autonomie sunt cu o treime mai mari ca media pe republică și de două ori mai mari ca media urbană.

Existența a două sisteme diferite pentru formarea bugetelor APL și UTAG, distribuția inechitabilă a surselor de venit prin favorizarea Găgăuziei în detrimentul altor administrații publice locale, conduce la disproporții și dezechilibre în dezvoltarea socio-economică a teritoriilor, generează disfuncționalități în relațiile interbugetare, provoacă tensiuni interetnice și creează nemulțumiri în rândul aleșilor locali și cetățenilor. Înțelegem dreptul găgăuzilor de a avea o autonomie, dar considerăm că aceasta trebuie să fie construită pe principii echitabile, respectând drepturile tuturor naționalităților care conviețuiesc în Republica Moldova. De ce, de exemplu, bugetul pe locuitor al bulgarilor majoritari în raionul Taraclia, unde locuiesc și 10% de găgăuzi, este cu 30% mai mic decât cel al vecinilor din UTAG? Aceste discrepanțe ridică întrebări semnificative.

Există voci, în special de la Congresul Autorităților Locale din Moldova, care propun renunțarea la sistemul de relații interbugetare introdus în 2015 și preluarea sistemului existent în relațiile cu Găgăuzia pentru APL. Implementarea acestei idei ar însemna o creștere a veniturilor la formarea bugetelor locale cu aproximativ 5,6 miliarde de lei. Acest lucru ar modifica anvelopa financiară dintre APC și APL, crescând ponderea veniturilor de la 29.5% la 36,4% și astfel ar putea crea anumite dezechilibre în sistemul bugetar. Practica internațională arată că în țările din Uniunea Europeană, această proporție este de obicei sub 30%. Desigur, există rezerve pentru sporirea cotei veniturilor APL cu câteva procente, dar acest lucru necesită o consolidare semnificativă a capacităților APL, inclusiv prin implementarea unei reforme administrative și teritoriale autentice.

La sfârșitul anului 2023, deputații partidului de guvernare au propus modificarea Codului fiscal pentru a reduce sumele TVA ce urmează să fie restituite agenților economici din autonomia găgăuză din Bugetul de stat. Potrivit acestuia, legislația actuală creează o inechitate, deoarece bugetul UTAG se formează din taxele și impozitele colectate de agenții economici din regiune, inclusiv TVA, dar restituirea TVA se face din bugetul întregii țări. Astfel, autonomia colectează TVA în bugetul său, dar aceste resurse

nu sunt implicate în restituirea TVA. Este vorba de aproximativ 100 de milioane de lei anual, reprezentând aproape 10% din bugetul UTAG. Fără îndoială, această inițiativă a reprezentat un pas în direcția corectării unor „inechități" în relațiile dintre bugetul de stat și bugetul UTAG. Cu toate acestea, dacă privim strict din perspectiva contabilității, implementarea acestei inițiative ar implica restituirea TVA pe întreg lanțul valoric, inclusiv pentru bunurile și serviciile produse în afara regiunii. De aceea, bugetul de stat ar trebui să compenseze diferențele create prin transferuri speciale.

O altă abordare pentru corectarea relațiilor bugetare ar putea consta în transferul către UTAG a unor competențe de ordin social care în prezent sunt responsabilitatea guvernului central. Aceasta ar putea include, de exemplu, transferurile din bugetul de stat destinate educației preșcolare sau asistenței sociale.

Totuși, cea mai corespunzătoare metodă de a aduce UTAG în sistemul normalității, conform opiniilor noastre, ar fi integrarea acestei regiuni în cadrul sistemului unic de relații dintre APC și APL. Aceasta ar necesita și o revizuire a Legii nr. 344 pentru a se conforma Constituției, precum și standardelor internaționale privind protecția minorităților etnice.

Concluzii și recomandări

Actuala legislație referitoare la UTA Găgăuzia este în contradicție cu principiile europene, favorizând o distribuție inechitabilă a resurselor financiare și fiscale. Există o neconcordanță între sistemul de formare a bugetelor APL și UTAG, ceea ce generează inechități și disfuncționalități în dezvoltarea socio-economică a teritoriilor, precum și tensiuni interetnice. Integrarea UTAG într-un sistem unic al relațiilor interbugetare, conform modelului european, reprezintă o direcție promițătoare pentru a remedia aceste deficiențe. Această integrare ar trebui să fie însoțită de o revizuire a Legii nr. 344 pentru a asigura conformitatea cu standardele internaționale privind protecția minorităților etnice și să fie implementată în paralel cu o reformă administrativ-teritorială coerentă.

În final, subliniem că realizarea unei descentralizări eficiente și echitabile necesită eforturi concertate din partea autorităților centrale și locale, precum și implicarea activă a societății civile. Optimizarea structurii teritorial-administrative și crearea unui sistem coerent de relații interbugetare

vor contribui la o dezvoltare durabilă, echilibrată și incluzivă a regiunilor, promovând coeziunea socială și economică în întreaga Republică Moldova.

Referințe bibliografice:

1. Berbeca V. Dosarul Găgăuz: de la confruntare la dialog, Chișinău: IDIS Viitorul, 2017, 15 p.
2. Budianschi D. Autonomia financiară în Republica Moldova: evoluția veniturilor bugetelor locale, Chisinău, Expert-Grup, 2019
3. Elazar, D.J. American Federalism: A View from the States. Springfield: Crowell, 1966.
4. Fruntașu I. O istorie etnopolitică a Basarabiei (1812-2002). Chișinău: Cartier, 2003, 624 pp.
5. Legea Nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri), Chișinău 1994
6. Legea Nr. 68 din 5.4.2012 privind Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 Chișinău 2012
7. Lyon A. Decentralization and the Management of Ethnic Conflict: Lessons from the Republic of Macedonia, London, Routledge, 2016, 248 pp
8. Teodorescu A. Tratat de Drept administrativ, vol 1.,București, 1929, 483 p.