

# STRATEGII PRIVIND DEZVOLTAREA AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL APROFUNDĂRII DEMOCRAȚIEI

**Mariana Iațco,**

*doctor în științe politice, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

**Vladimir Borș,**

*doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

*Ensure that a local government that operates democratically and autonomously has the capacity and resources to deliver public services according to the needs and requirements of the beneficiaries, in terms of efficiency, effectiveness, equity, including from the perspective of the rights of vulnerable groups, and financial discipline has become a strict necessity for the development of local autonomy in the Republic of Moldova in the context of deepening democracy. Until now, local authorities have been operating in an excessively politicized environment with an administrative capacity that is currently extremely low, which is reflected in the disproportion between the legal attributions and the financial resources allocated to them.*

Deși în decursul ultimilor ani în Republica Moldova au fost întreprinse mai multe măsuri pentru a îndeplini cerințele Consiliului European în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative în vederea adaptării sistemului APL la standardele europene de administrație publică locală întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative, care în acest moment sunt extrem de reduse, fapt care se reflectă în neproportionalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor.

Reformele administrativ-teritoriale din ultimii ani au completat funcțiile organelor de administrare publică locală din Republica Moldova cu noi competențe și responsabilități, cele mai multe din acestea fiind dificil de implementat din cauza lipsei de mijloace bănești prevăzute în bugetele locale ale acestor autorități. Cu toate acestea, capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare. Nu putem să nu menționăm că, de fapt, simpla creștere sau descreștere a capacității administrative a autorităților locale depinde într-o măsură substanțială de modul în care este organizată și realizată activitatea acestor organe, dar și de calitatea personalului și de atitudinea acestuia referitor la realizarea atribuțiilor sale. În acest sens, dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale este strâns legată, pe lângă alte aspecte, și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici care deservește aceste instituții publice locale.

În țările cu tradiții democratice, raporturile dintre autoritățile administrației de diferite niveluri se bazează pe cooperare, solidaritate și loialitate. În exercitarea competențelor conferite de lege, autoritățile administrației publice locale de diferite niveluri sunt asigurate cu condiții pentru o cooperare eficientă și reciproc avantajoasă. Astfel, autoritățile locale sunt consultate de către autoritățile centrale atunci când, prin acțiunile luate de către acestea din urmă, sunt afectate interesele din sfera lor de competență sau interesele individuale.<sup>4</sup>

De asemenea, competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

Cu toate acestea, în Republica Moldova dependența într-o măsură mai mare sau mai mică de transferurile de la bugetul de stat este specifică majorității APL din țară. Această stare de lucruri relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local. Deja este o practică prin care Guvernul determină prioritățile pentru investiții

---

<sup>4</sup> Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova; Fundația Viitorul, Chișinău 2009.

în infrastructură, educație și sănătate, iar administrația publică locală rămâne un observator pasiv al acestui proces.

Asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condiții de eficiență, eficacitate, echitate, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile, și disciplină financiară a devenit o necesitate stringentă pentru dezvoltarea autonomiei locale în Republica Moldova în contextul aprofundării democrației. Guvernul Republicii Moldova a elaborat un proiect de strategie privind descentralizarea administrativă. Strategia Națională de Descentralizare se preconizează a fi principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale.

Strategie stabilește obiectivele și sarcinile pe termen imediat și mediu în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 și care a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie 1998.

Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme experienței țărilor europene, corespunde aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană. Elaborarea Strategiei a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale și a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor.

Pe baza acestei viziuni, obiectivele specifice definite în continuare sunt strâns legate de îndeplinirea a două cerințe foarte importante. Este vorba de creșterea autonomiei APL în furnizarea serviciilor specifice competențelor proprii care au fost deja descentralizate din punct de vedere legal, dar unde există încă probleme în exercitare, și descentralizarea competențelor ce țin de marile servicii publice naționale (educație, servicii sociale sau sănătate, etc) care trebuie fie regândite, fie definite

prin strategii sectoriale, pe baze noi, pe principii și criterii efective care să permită furnizarea lor eficientă, pe de altă parte.

Unul dintre principiile de bază ale Strategiei presupune că delimitarea clară de competențe este primul pas spre o descentralizare reală, celelalte componente urmându-l în mod logic. În opinia noastră acest prim domeniu de acțiune necesită o discuție mai detaliată, în vederea definirii și explicării opțiunilor strategice și noțiunilor fundamentale pentru înțelegerea procesului.

Strategia respectivă prevede realizarea nomenclatorului competențelor proprii care presupune analiza în detaliu a legislației în vigoare, a practicilor specifice unor țări de dimensiunea Republicii Moldova din regiunea Europei Centrale și de Est, precum și a practicilor internaționale relevante în domeniu – prevederile specifice ale Cartei Europene. În principiu, nomenclatorul va trebui să cuprindă următoarele tipuri mari de competențe proprii, care însă vor fi detaliate potrivit practicii curente din Republica Moldova:

- a) serviciile comunale
- b) servicii de importanță națională care pot fi furnizate eficient și eficace în condiții descentralizate, cum ar fi: educație preșcolară, primară și secundară, servicii de asistență socială, eventual servicii de asistență medicală primară
- c) planificare urbană și teritorială
- d) dezvoltare economică locală
- e) utilități publice - încălzire centrală
- f) alte servicii publice care se prestează în condițiile descentralizării specifice ale Moldovei.

De asemenea, este prevăzută perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor. Pe baza nomenclatorului de competențe realizat se va efectua evaluarea de ansamblu a nevoilor și posibilităților de finanțare a competențelor proprii APL, incluzând și sumele de echilibrare. Există mai multe posibilități de a asigura finanțarea acestor servicii proaspăt descentralizate. Principalele surse de fonduri sunt: (1) veniturile proprii; (2) taxele și impozitele partajate;

(3) transferurile și granturile interguvernamentale. Bugetele locale trebuie să se alimenteze din aceste trei surse principale în mod echilibrat, pentru a asigura stabilitatea lor pe termen lung, iar autorităților APL alese trebuie să li se permită să administreze aceste bugete fără restricții semnificative. Tipurile de venituri ce vor fi disponibile APL depind, în mare măsură, de caracteristicile funcțiilor descentralizate: atribuțiile exclusive se vor finanța cu precădere din impozite, taxe și tarife locale; în timp ce responsabilitățile partajate se vor finanța printr-o combinație de impozite și transferuri. Calculul nivelului exact de finanțare pentru un nou serviciu descentralizat trebuie să aibă la bază costul total real, incluzând costurile directe și indirecte ale prestației respective.

Transferurile de la centru au scopul: (1) de a garanta un standard minim de calitate la furnizarea serviciilor descentralizate; (2) de a crea stimulente de raționalizare a cheltuielilor și de sporire a veniturilor proprii; (3) de a asigura echilibrul și coeziunea teritorială în termeni de capacitate de prestare și de generare de venituri.

Aceste deziderate generale pot fi atinse prin diverse metode de alocare financiară: supra-taxe; impozite partajate (la sursa de colectare sau ulterior, printr-o formulă); venituri cu destinație specială; transferuri generale; granturi de completare, etc. Transferul general poate fi folosit în mod independent de APL, aceasta având deplină autonomie în stabilirea priorităților și în alocarea resurselor pentru diferite competențe proprii. Acest transfer general va include atât actuala cotă defalcată din impozitul pe venit (salarii) – transfer general partajat –, cât și sumele de echilibrare destinate să reducă disparitățile orizontale în ceea ce privește veniturile furnizate de capacitățile diferite de generare și colectare a veniturilor proprii și a cotei defalcate.

Veniturile proprii vor fi estimate pornindu-se de la actuala situație a APL și ținându-se cont de alte măsuri ale actualei strategii de extindere a bazei fiscale specifice APL: transferul de noi impozite către APL, lărgirea bazei fiscale a actualelor impozite și taxe locale (prin eliminarea sau reducerea facilităților fiscale), creșterea flexibilității în stabilirea cotelor de impozit, îmbunătățirea colectării.

Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a UAT, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv

ale întreprinderilor municipale/raionale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului, de asemenea reprezintă una din prerogativele strategiei.

În procesul de descentralizare și de îmbunătățire a administrării patrimoniului, este important să se distingă două aspecte importante:

a) crearea unui mecanism clar și predictibil pentru transferul propriu-zis de proprietate către autoritățile publice locale și raionale;

b) reglementarea utilizării și administrării proprietăților, atât de drept public, cât și de drept privat, odată transferate.

În multe state ex-socialiste a existat tendința de a trata aceste aspecte separat, la fel cum a existat și tendința de a crea legislație separată pentru diverse tipuri de proprietăți publice, în funcție de statutul deținătorului lor. Acestea sunt practici deficitare care au fost corectate pe parcurs, iar Republica Moldova are oportunitatea de a aplica din start bunele practici de tratare integrată a chestiunii proprietății în instituțiile publice.

Din tradiția administrativă a țărilor vest-europene se desprind câteva principii de bază care ar trebui să guverneze procesul de descentralizare a patrimoniului. În primul rând, drepturile de proprietate la nivel local nu trebuie tratate diferit comparativ cu cele ale altor instituții publice, precum cele de nivel central. Nu trebuie să existe limitări ne-rezonabile în ceea ce privește managementul proprietății la nivel local, altele decât cele impuse instituțiilor cu subordonare centrală. În al doilea rând, proprietatea la nivel municipal și raional trebuie să fie judicios distribuită în categoriile public și privat.

De asemenea, drepturile de proprietate trebuie corelate, pe cât posibil, cu structura de furnizare a serviciilor locale și cu capacitatea autorităților locale de a administra eficient proprietatea. Ideea este ca instituția care răspunde de furnizare să aibă și proprietatea asupra mijloacelor necesare acestei furnizări. Trebuie avut în vedere că, în timp ce procesul de descentralizare poate fi gradual, desfășurat în paralel cu fortificarea capacității de administrare a activelor, orice transfer de proprietate, odată efectuat, este foarte greu reversibil. Crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile; modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacități pentru sprijinirea programe-

lor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale, este un obiectiv al Strategiei. APL trebuie să dispună de suficientă autonomie, inclusiv financiară, pentru a reuși să folosească o diversitate de instrumente economice și financiare precum: (1) inițiative fiscale – capacitatea de a impune și de a utiliza în mod liber impozitele și taxele locale în scopul dezvoltării comunităților; (2) inițiative financiare – libertatea de a formula strategii financiare și de a beneficia de împrumuturi în condiții clar stabilite, asociată cu libertatea de a folosi totalitatea resurselor financiare pentru îmbunătățirea calității condițiilor de trai și de impulsione a dezvoltării economice; (3) inițiative bazate pe folosirea proprietății locale, a terenurilor și clădirilor, în scopul stimulării dezvoltării economice locale.

De asemenea, APL trebuie să dispună de pârghii legale destinate să încurajeze lansarea de noi afaceri, crearea de noi locuri de muncă și furnizarea de servicii de instruire și extindere a gradului de ocupare a forței de muncă.

În acest context, Strategia propune *perfecționarea cadrului legal și abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsione a procesului de dezvoltare economică locală* prin: realizarea unei analize complexe a cadrului legislativ și normativ care reglementează competențele APL în domeniul dezvoltării economice locale și propunerea de modificări la cadrul legislativ, însoțite de mecanisme eficiente de aplicare.

Dezvoltarea economică locală se bazează pe procesul continuu de planificare și implementare a programelor strategice de dezvoltare prin utilizarea optimă a resurselor locale. Studiile recente arată că peste 95% dintre UAT dispun de strategii de dezvoltare locală, elaborate, de regulă, cu sprijinul diferitelor organizații donatoare.

Creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese. Instrumentul principal îl constituie consolidarea administrativă a UAT, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestora; utilizând

instrumente de cooperare și de stimulare a acestora (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, respectându-se astfel principiile și criteriile de eficiență, sporirea accesului beneficiarilor la serviciile publice și a calității acestora.

Fiecare dintre cele două modele are avantaje și dezavantaje și ele nu se exclud reciproc în mod complet. Astfel, primul model are avantajul de a produce rapid efecte economice, de a reduce mai mult costurile (în special în ceea ce privește funcționarea APL), de a conduce mai repede la consolidarea financiară și instituțională a noilor UAT – prezintă deci un spor de eficiență și eficacitate. Are însă marele dezavantaj că este foarte dificil de obținut un consens asupra modului în care să fie realizat, mai ales din punct de vedere politic – este un instrument mai „brutal”, care riscă să divizeze diversele părți interesate și să facă astfel dificil procesul de adoptare și implementare.

Al doilea model este mai prietenos, nu provoacă atât de multă opoziție din partea celor interesați, dar este mai puțin eficient. Sistemul de stimulente trebuie elaborat cu foarte mare atenție, astfel încât să stimuleze în mod real furnizarea în comun a serviciilor publice de către UAT. De asemenea, modelul mai are un defect: ca să fie eficace, acesta presupune existența unei anumite culturi a cooperării, a identificării rapide și respectării compromisului/consensului între diverse autorități publice de diferite dimensiuni și culori politice. Acest lucru este destul de dificil în multe țări aflate în tranziție, și nu numai.

Dezvoltarea capacității instituționale a APL se poate face numai în cadrul unui sistem coerent și printr-un proces de reformă care să cuprindă întreaga funcție publică, atât la nivel local, cât și la nivel central. Astfel, este nevoie de stabilirea unei strategii unitare de dezvoltare și perfecționare a funcționarilor publici din întreaga administrație, pe baza unei analize detaliate a nevoilor de resurse umane.

Respectiv, exigențele impuse în procesul de descentralizare presupun consolidarea capacității instituționale și profesionale a APC specializate, direct implicate și responsabile de derularea procesului de descentralizare (așa cum sunt Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, etc.). În acest context sunt relevante acțiunile privind consolidarea Direcției politice de descentralizare a Cancelariei de Stat, inclusiv prin



creșterea numărului de personal cât și prin instruirea profesională a acestora aplicând programe de ridicare a competențelor profesionale și asistență tehnică. Un program de dezvoltare profesională și eventual de asistență tehnică este necesar și în cadrul APC specializate cu activitate în domenii posibile.

Crearea unui sistem instituțional și juridic care va asigura autonomia funcțională deplină a APL și care va oferi instrumente eficiente de responsabilizare a APL în fața populației, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării.

Separarea clară a responsabilităților central-local și raional-local presupune, pe de o parte, modificarea responsabilităților autorității centrale în sensul întăririi funcțiilor de elaborare a politicilor, de evaluare și de monitorizare, iar pe de altă parte, crearea unor instrumente și mecanisme de control automat al legalității care să permită autorităților locale luarea deciziilor și funcționarea autonomă cu respectarea normelor legale. Introducerea auditului ca metodă de verificare independentă a procedurilor interne ale autorităților locale reprezintă o formulă practică în toate statele europene.

Ținându-se cont că în Republica Moldova există condiții de mulți-etnicitate, multiculturalitate, (existând și grupuri vulnerabile) având drept principii respectarea drepturilor omului, asigurării participării societății civile la procesul decizional, nondiscriminării și transparenței - responsabilitatea aleșilor locali trebuie să corespundă cerințelor specifice ale colectivităților locale.

### **Referințe bibliografice:**

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997
2. Constituția Republicii Moldova, 29 iunie 1994 // Monitorul Oficial nr.1 din 12.08.1994.
3. Codul electoral, aprobat prin Legea nr.1381-XIII din 21.11.1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.81.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007

5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.29-31/91 din 02.03.2007.
6. Cobăneanu S., Mocanu V., Bobeica E., Rusu V, Administrația publică locală, În scheme, Chișinău, 2013, CEP USM
7. Mocanu V, Țurcan L., Rusu V., Bobeica E., Drept administrativ, În scheme, Chișinău, 2013, CEP USM.
8. Muraru I. Tănăsescu Simina, Drept constituțional și instituții politice, Editura Lumina Lex, București, 2001.
9. Onofrei M. Sisteme administrative europene comparate, Iași, 2005
10. Tofan D. ,Drept administrativ, vol. I, Editura All Beck, București, 2003.
11. Vida I., Puterea executivă și administrația publică, Ediția Regia Autonomă București, 1994.
12. Vrabie G , Drept constituțional și instituțiile politice; Iași 1995, 1997.
13. Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova; Fundația Viitorul, Chișinău 2009.
14. Raport, Sistemul legislativ al finanțelor publice locale: Analiză și recomandări, IDIS Viitorul.
15. Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova; Fundația Viitorul, Chișinău 2009