

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ
ȘCOALA DOCTORALĂ A ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

Cu titlu de manuscris
C.Z.U. 352/354(478)(043.3)

ȘTEFANIȚA ANASTASIA

DIMENSIUNI TRANZITORII ALE AUTONOMIEI LOCALE ÎN
REPUBLICA MOLDOVA

563.01. TEORIA, METODOLOGIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Teză de doctor în științe administrative

Conducător științific:

SÎMBOTEANU Aurel,
doctor în științe politice,
conferențiar universitar

Autor:

ȘTEFANIȚA Anastasia

CHIȘINĂU, 2022

© Ștefanița Anastasia, 2022

CUPRINS

ADNOTARE	5
ANNOTATION	6
АННОТАЦИЯ	7
LISTA TABELELOR	8
LISTA FIGURILOR	9
LISTA ABREVIERILOR	10
INTRODUCERE	11
1. ABORDĂRI ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ	21
1.1. Geneza și evoluția abordărilor istoriografice corelative conceptului de autonomie locală.....	21
1.2. Variabile teoretico-conceptuale instituționalizate ale autonomiei locale.....	30
1.3. Cadrul metodologic de cercetare a dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale.....	42
1.4. Concluzii la Capitolul 1.....	48
2. PRACTICI EUROPENE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ	50
2.1. Mecanisme tranzitorii ale autonomiei locale în statele membre ale Uniunii Europene.....	50
2.2. Particularități tranzitorii ale autonomiei locale în spațiul Parteneriatului Estic.....	63
2.3. Concluzii la Capitolul 2.....	77
3. EVOLUȚIA AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	79
3.1. Cadrul legal privind autonomia locală în contextul derulării reformei administrației publice.....	79
3.2. Evoluția cadrului instituțional de afirmare a autonomiei locale.....	95
3.3. Concluzii la Capitolul 3.....	112

4. AUTONOMIA LOCALĂ ÎN CONTEXTUL PROCESELOR EURO-INTEGRAȚIONISTE	114
4.1. Impactul europenizării administrației publice asupra autonomiei locale din Republica Moldova.....	114
4.2. Conținuturi tranzitorii prospective ale autonomiei locale în Republica Moldova.....	129
4.3. Concluzii la Capitolul 4.....	143
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	144
BIBLIOGRAFIE	147
ANEXE	162
Anexa 1. Etapele de reformare a APL în Republica Moldova, cu accent pe autonomia locală (1990 – 2020).....	163
Anexa 2. Cartografierea respectării normelor Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Republica Moldova.....	166
Anexa 3. Compoziția cheltuielilor administrației publice locale din Republica Moldova, 2019.....	178
Anexa 4. Evoluția veniturilor administrației publice locale și a veniturilor publice totale în Republica Moldova.....	179
Anexa 5. Cadrul temporal al proceselor de descentralizare în Republica Moldova.....	180
Anexa 6. Elemente de autonomie locală în diferite perioade istorice ale teritoriului Republicii Moldova.....	181
Anexa 7. Competențele autorităților publice locale de nivelul I și II din Republica Moldova.....	182
Anexa 8. Studiu de caz privind capacitatea de creditare a APL I din Republica Moldova	184
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	186
CV-ul autoarei	187

ADNOTARE

Ștefanița Anastasia, *Dimensiuni tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova* Teză de doctor în științe administrative. Chișinău, 2022

Structura tezei: adnotare, introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 255 titluri, 8 anexe, 146 pagini text de bază, 14 figuri, 7 tabele. Rezultatele obținute sunt publicate în 17 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: autonomie locală, dimensiuni tranzitorii, Republica Moldova, etape, administrație publică locală, reforma administrativă, Carta europeană a autonomiei locale.

Domeniul de cercetare: Științe sociale și economice. **Profilul:** Științe administrative.

Scopul lucrării reprezintă cercetarea teoretică și empirică a dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova din perspectiva încadrării în contextul proceselor reformatoare din administrația publică.

Obiectivele de cercetare: definirea conceptului de autonomie locală în baza ideilor reprezentanților gândirii politico-administrative din diverse perioade istorice și cadru geografic diferit; studierea practicilor statelor europene cu tradiție în democrație, și a experienței comparative a țărilor din regiunea Parteneriatului Estic privind autonomia locală; investigarea dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova prin determinarea etapelor de evoluție în contextul proceselor reformării administrației publice; analiza corelativă a cadrului legal și a evoluției instituționale din domeniul autonomiei locale în Republica Moldova; evaluarea nivelului de aplicare a principiului autonomiei locale de către autoritățile Republica Moldova prin prisma prevederilor Cartei europene a autonomiei locale; evidențierea impactului proceselor de europenizare a Republicii Moldova din punct de vedere al autonomiei locale; identificarea aspectelor prospective ale autonomiei locale în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova.

Noutatea și originalitatea științifică constă în realizarea sintezei ample privind conceptul de autonomie locală din perspectivă istoriografică, prin încadrarea temporală și geografică. Caracterul inovator al lucrării se explică prin încercarea autoarei de a identifica dimensiunile tranzitorii și delimita etapele de evoluție a autonomiei locale în Republica Moldova în baza unui set de criterii elaborat și aplicat. Evaluarea nivelului de respectare a autonomiei locale conform prevederilor Cartei europene a autonomiei locale reprezintă un element de noutate. Acest lucru a permis evidențierea impedimentelor și neajunsurile privind aplicarea coerentă a autonomiei locale în Republica Moldova. Toate acestea sunt corelate și completate de aprecierea impactului proceselor euro-integraționiste asupra autonomiei locale. Dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova sunt redată sub aspectul perspectivelor strategice de dezvoltare a țării.

Problema științifică importantă soluționată: fundamentarea științifică a autonomiei locale din Republica Moldova în aspect tranzitoriu, inclusiv prin formularea concluziilor și recomandărilor privind consolidarea și funcționarea autonomiei locale în Republica Moldova.

Semnificația teoretică a cercetării: rezidă din valorificarea cercetărilor autorilor străini și autohtoni din diverse perioade istorice și din diferite domenii de investigație, precum și în fundamentarea conceptuală de către autor a unor componente a procesului tranzitoriu a autonomiei locale în Republica Moldova prin formularea definițiilor proprii și emiterea anumitor legități și tendințe. Reinterpretarea datelor și informațiilor din rapoartele analitice, cele de monitorizare și evaluare a proceselor reformatoare, precum și a rapoartelor de monitorizare a Republicii Moldova de către instituțiile europene în materie de autonomie locală reprezintă o importanță deosebită.

Valoarea aplicativă se explică prin determinarea factorilor care au condiționat evoluția autonomiei locale în Republica Moldova în diverse perioade de dezvoltare a țării, ce servesc drept bază pentru formularea priorităților strategice și a măsurilor de reformare a sistemului de administrație publică, inclusiv locală, în baza recomandărilor elaborate.

Implementarea rezultatelor științifice s-a realizat prin publicarea articolelor în reviste de specialitate și prezentări la conferințe naționale și internaționale, precum și prin participarea în proiect interministerial privind dezvoltarea regională, locală și urbană.

ANNOTATION

**Stefanita Anastasia, *Transitional dimensions of local autonomy in the Republic of Moldova*
PhD thesis in administrative sciences. Chisinau, 2022**

Thesis structure: annotation, introduction, four chapters, general conclusions and recommendations, 255 references, 8 annexes, 146 main text pages, 14 figures, 7 tables. The obtained results are reflected in 17 research papers.

Key words: local autonomy, transitional dimensions, Republic of Moldova, phases, local public administration, administrative reform, European Charter of Local Self-Government.

Research field: Social and economic sciences. **Profile:** Administrative Sciences.

The aim of the paper is the theoretical and empirical research of the transitional dimensions of local autonomy in the Republic of Moldova from the historical-conceptual perspective by framing it in the context of the reform processes.

Research objectives: definition of the concept of local autonomy based on the ideas of the forerunners of political-administrative thinking from various historical periods, different geographical framework; studying the practices of European states with a tradition in democracy, and the comparative experience of the countries of the Eastern Partnership region on local autonomy; investigating the transitional dimensions of local autonomy in the Republic of Moldova by determining the stages of evolution in the context of public administration reform processes; correlative analysis of the legal framework and of the institutional evolution in the field of local autonomy in the Republic of Moldova; assessment of the level of application of the principle of local autonomy by the authorities of the Republic of Moldova in the light of the European Charter of Local Self-Government provisions; highlighting the impact of the Europeanization processes of the Republic of Moldova in terms of local autonomy; identifying the prospective aspects of local autonomy in the context of public administration modernization.

Scientific novelty and originality consists in the realization of the ample synthesis regarding the concept of local autonomy from a historiographical perspective, through the temporal and geographical framing. The innovative character of the paper is explained by the author's attempt to identify the transitional dimensions and delimit the stages of evolution of local autonomy in the Republic of Moldova based on a set of criteria developed and applied. The assessment of the level of respect for local autonomy according to the provisions of the European Charter of Local Self-Government is a novelty. This allowed to highlight the impediments and shortcomings regarding the coherent application of local autonomy in the Republic of Moldova. All this is correlated and complemented by the assessment of the impact of Euro-integration processes on local autonomy. The transitional dimensions of local autonomy in the Republic of Moldova are presented in terms of strategic perspectives for the country's development.

Important scientific problem solved: the scientific substantiation of the local autonomy in the Republic of Moldova in a transitional aspect, including by formulating the conclusions and recommendations regarding the consolidation and functioning of the local autonomy.

The theoretical significance of the research lies in the researching the analyses of foreign and local authors from various historical periods and different fields of investigation, as well as in the conceptual substantiation by the author of some components of the transitional process of local autonomy in the Republic of Moldova by formulating own definitions and issuing certain legalities and trends. The reinterpretation of data and information from analytical reports, those of monitoring and evaluation of reform processes, and monitoring reports of the Republic of Moldova by the European institutions in the field of local autonomy is of particular importance.

The applicative value is explained by determining the factors that conditioned the evolution of local autonomy in the Republic of Moldova during various periods of development, which serve as a basis for formulating strategic priorities and measures to reform the public administration system, including local, based on recommendations.

Implementation of scientific results was achieved by publishing articles in specialized journals, presentations at national & international conferences, and by participating in the inter-ministerial project on regional, local and urban development.

АННОТАЦИЯ

Штефаница Анастасия, *Переходные аспекты местной автономии в Республике Молдова*
Докторская диссертация в области административных наук. Кишинев, 2022

Структура диссертации: аннотация, введение, четыре главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 255 наименований, 8 приложений, 146 страниц основного текста, 14 рисунков, 7 таблиц. Полученные результаты опубликованы в 17 научных работах.

Ключевые слова: местная автономия, переходные аспекты, Республика Молдова, переход, местное публичное управление, административная реформа, Европейская Хартия местного самоуправления.

Область исследования: Социальные и экономические науки. **Профиль:** Публичное управление.

Целью работы является теоретическое и эмпирическое исследование переходных аспектов местной автономии в Республике Молдова в контексте процессов реформирования государственного управления.

Задачи исследования: определение концепции местной автономии на основе идей представителей политико-административного мышления из разных исторических периодов и разных географических границ; изучение практики европейских государств с традициями демократии и сравнительного опыта стран региона Восточного партнерства в области местного самоуправления; исследование переходных аспектов местной автономии в Республике Молдова путем определения этапов эволюции в контексте процессов реформы государственного управления; корреляционный анализ правовой базы и институциональной эволюции в области местной автономии в Республике Молдова; оценка уровня применения принципа местной автономии властями Республики Молдова в свете положений Европейской хартии местного самоуправления; выделение влияния процессов европеизации Республики Молдова на местную автономию; идентификация перспективных аспектов местной автономии в контексте модернизации государственного управления в Республике Молдова.

Научная новизна и оригинальность работы состоит в реализации обширного синтеза концепции местной автономии с историографической точки зрения посредством временной и географической классификации. Новаторский характер работы объясняется попыткой автора выявить переходные аспекты и разграничить этапы эволюции местной автономии в Республике Молдова на основе разработанного и примененного набора критериев. Элементом новизны является оценка уровня соблюдения местной автономии в соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления. Это позволило выявить препятствия и недостатки последовательного применения местной автономии на основе разработанного и примененного набора критериев. Все это коррелируется и дополняется оценкой влияния евроинтеграционных процессов на местную автономию. Переходные аспекты местной автономии в Республике Молдова представлены с точки зрения стратегических перспектив развития страны.

Важная решённая научная проблема: научное обоснование местной автономии в переходном аспекте, путем формулирования выводов и рекомендаций относительно консолидации и функционирования местного самоуправления в Республике Молдова.

Теоретическая значимость исследования заключается в использовании исследований зарубежных и местных авторов из разных исторических периодов и из разных областей исследования, а также в концептуальном обосновании автором некоторых составляющих переходного процесса местной автономии в Республике Молдова путем формулирования собственных дефиниций и определенных закономерностей и тенденций. Особое значение имеет переосмысление данных и информации из аналитических отчетов, мониторинга и оценки процессов реформирования, а также отчетов мониторинга Республики Молдова европейскими институтами в области местной автономии.

Прикладная ценность исследования объясняется определением факторов, обусловивших эволюцию местной автономии в Республике Молдова в различные периоды развития, которые служат основой для формулирования стратегических приоритетов и мер по реформированию системы публичного управления, на основе разработанных рекомендаций.

Внедрение научных результатов было достигнуто путем публикации статей в специализированных журналах, выступлений на международных конференциях, а также посредством участия в межведомственном проекте по региональному, местному и городскому развитию.

LISTA TABELELOR

Tabelul 2.1. Reglementarea constituțională a autonomiei locale în statele europene.....	50
Tabelul 2.2. Profilul administrativ al statelor membre ale Uniunii Europene.....	55
Tabelul 2.3. Nivelurile de guvernare și organizare administrativă în Georgia, Ucraina și Republica Moldova.....	71
Tabelul 3.1. Impactul reformelor administrativ-teritoriale asupra funcționării autonomiei locale în Republica Moldova.....	86
Tabelul 3.2. Delimitarea competențelor între APL I și APL II, 1998.....	98
Tabelul 3.3. Analiza activității Consiliului național pentru RAP (2019 – 2020).....	108
Tabelul 3.4. Incompatibilitatea funcțiilor electiv locale.....	111

LISTA FIGURILOR

Figura 1.1. Dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova.....	43
Figura 2.1. Etapele de reformare a autonomiei locale din Armenia (1995 – 2016).....	65
Figura 2.2. Evaluarea indicelui „Observatorul Regional de Descentralizare” NALAS.....	75
Figura 2.3. Clasamentul statelor europene, indicele autonomiei locale, 1990 – 2014.....	76
Figura 3.1. Componenta veniturilor APL, procent din total, 2019.....	92
Figura 3.2. Prezentarea punctelor forte și a restanțelor în contextul reformei din 1998.....	99
Figura 3.3. Particularitățile sistemului finanțelor publice locale a contrareformei din 2003.....	101
Figura 3.4. Sistemul de competențe ale APL de nivelul I și nivelul II.....	105
Figura 3.5. Cadrul instituțional privind procesele de reformă de descentralizare, RAP.....	107
Figura 4.1. Direcțiile conexe autonomiei locale, conform Acordului de Asociere RM-UE.....	120
Figura 4.2. Exemple de proiecte UE privind consolidarea autonomiei locale în RM.....	128
Figura 4.3. Angajamentele naționale privind guvernarea deschisă pentru 2021-2024.....	134
Figura 4.4. Factori decisivi privind reforma descentralizării și consolidarea autonomiei.....	138
Figura A1: Schema etapelor de tranziție a autonomiei locale din Republica Moldova (1990 – 2020).....	165

LISTA ABREVIERILOR

AA	- Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte
AP	- administrația publică
APC	- administrația publică centrală
APL	- administrația publică locală
Carta / Carta europeană	- Carta europeană a autonomiei locale
CALM	- Congresul Autorităților Locale din Moldova
CALRE	- Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa
CEMR	- Consiliul Municipalităților și Regiunilor Europene
CoE	- Consiliul Europei
CORLEAP	- Conferința autorităților locale și regionale din Parteneriatul Estic
CS	- Cancelaria de Stat
GAL	- Grup de Acțiune Locală
HG	- Hotărâre de Guvern
LEADER	- legături între acțiuni pentru dezvoltarea economiei rurale
mln	- milioane
NALAS	- Rețeaua Asociațiilor Autorităților Locale din sud-estul Europei
ODD	- obiective de dezvoltare durabilă
ONU	- Organizația Națiunilor Unite
PE	- Parteneriat Estic
RAP	- reforma administrației publice
RM	- Republica Moldova
SUA	- Statele Unite ale Americii
UAT	- unitate administrativ-teritorială
UE	- Uniunea Europeană
UTA	- unitate teritorială autonomă

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei investigate. Republica Moldova se află continuu într-o perioadă de tranziție spre un nou model de administrație publică, încercându-se pe parcursul istoriei realizarea a mai multor reforme, probându-se diferite mecanisme care ar fi trebuit să amelioreze procesul de administrație, dar care până la urmă nu au reușit întrutotul, înregistrându-se astfel devieri considerabile de la implementarea principiilor autonomiei locale, descentralizării și subsidiarității. Problemele constituirii unui sistem administrativ modern, care ar corespunde standardelor europene au fost și sunt mereu pe agenda autorităților publice naționale.

Autonomia locală a devenit o prioritate și o provocare pentru teoreticieni, dar mai ales pentru practicieni, în mod special în contextul reformei administrației publice locale care se discută tot mai mult în țara noastră, în ultima perioadă. O autonomie locală funcțională reprezintă succesul unei reforme eficiente a administrației locale, menită să asigure servicii de calitate locuitorilor. Relevanța temei se explică, în acest context, prin *condiția cunoașterii esenței autonomiei locale și a parcursului de evoluție pentru a răspunde cerințelor actuale care țin de angajamentele Republicii Moldova*, în primul rând față de cetățenii săi, dar și în raport cu partenerii de dezvoltare.

Actualitatea temei de cercetare rezidă din necesitatea aplicării unor noi abordări de dezvoltare locală și regională bazate pe principiul fundamental de autonomie locală și realizate prin parteneriate, în urma cărora este îmbunătățită calitatea vieții locuitorilor. Dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale se manifestă prin corelare cu circumstanțele de dezvoltare a societății, de aceea noile provocări societale au impact direct asupra autonomiei locale. Maturitatea politică și administrativă determină analiza și identificarea soluțiilor eficiente pentru o autonomie reală. Dacă în perioada imediat post-sovietică se discuta despre autonomie în mod abstract, astăzi, după multe încercări și testări, sunt invocate dimensiunile autonomiei locale în complexitatea sa.

Importanța problemei abordate se explică în special prin faptul că, în prezent, subiectul autonomiei locale în contextul organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova este tot mai discutat într-o manieră controversată. În același timp, aspirațiile europene ale Republicii Moldova scot în evidență necesitatea consolidării autonomiei locale prin intervenții coerente ale autorităților naționale, în special din prisma angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În prim plan este dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile, cu scopul de a garanta faptul că instituțiile funcționează *în folosul întregii populații și de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, în spiritul democrației locale*. [33]

Cele 6 rapoarte de monitorizare elaborate de către Congresul Autorităților Locale și Regionale în perioada 1998 – 2019 indică clar evoluția relativ lentă a autonomiei locale din perspectiva nivelului de aplicare și respectare a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale de către autoritățile Republicii Moldova. Drept urmare, în baza recomandărilor structurate emise de către Congres adresate Guvernului Republicii Moldova, acțiunile autorităților naționale s-au materializat de cele mai multe ori prin modificări ale legislației și prin reorganizări instituționale. Mai puține au fost intervențiile sistemice și reformatoare în sensul democrației locale durabile. Cu toate acestea, procesele de europenizare au un impact major categoric asupra evoluției și consolidării autonomiei locale în Republica Moldova. Principiile și standardele europene presupun prin definiție o autonomie locală funcțională și veritabilă, fiind una dintre dimensiunile de bază în cadrul criteriilor de aderare la Uniunea Europeană.

Însemnătatea subiectului studiat constă din utilitatea cunoașterii evoluției autonomiei locale în Republica Moldova. În baza evenimentelor naționale, dar și a influențelor din exterior, determinate de vectorul geopolitic urmat de Republica Moldova, se evidențiază un șir de etape care marchează tranziția societății moldovenești spre democrație având la bază autonomia locală. La fel ca orice proces tranzitoriu, dezvoltarea și reformarea sistemului administrativ are anumite „etape de hotar”. Importanța studierii acestor dimensiuni tranzitorii prezintă un interes deosebit pentru definirea următorului set de obiective strategice. Or, anul 2020 a fost unul marcant în sensul expirării unui cadru de strategii relevante din domeniul descentralizării și autonomiei locale [46, 31]. Este momentul oportun pentru o evaluare cuprinzătoare a normelor legale privind autonomia locală, a cadrului instituțional, a direcțiilor strategice, dar mai ales a realizărilor și lecțiilor învățate în acest domeniu. Identificarea și definirea acestor etape de dezvoltare a țării din perspectiva autonomiei locale determină stadiul de progres și oferă o bază pentru formularea priorităților strategice de reformare, pentru planificarea și implementarea măsurilor concrete de transformare.

Relevanța temei de cercetare este determinată în egală măsură de oportunitatea inspirării de la modelul european de autonomie locală, dar și cel regional – Parteneriatul Estic. În acest sens, bunele practici, precum și problemele comune privind autonomia locală reprezintă un punct de unitate în spațiul european administrativ, din care face parte și Republica Moldova. Astfel, dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale din Republica Moldova sunt încadrate în aspect mai larg, unde experiențele statelor europene avansate în democrație, dar mai ales a celor din spațiul ex-sovietic care au trăsături istorice similare cu Republica Moldova, devin inspiraționale.

Actualitatea și importanța subiectului investigat reies, de asemenea, din dezbaterile actuale privind aspectele autonomiei locale autentice, în special capacitatea de răspuns a autorităților publice locale noilor provocări societale și relațiile cu cetățenii, în contextul bunei guvernări.

Descrierea situației în domeniul de cercetare. Autonomia locală, în sens larg, reprezintă un subiect de interes pentru cercetătorii din sfera politico-administrativă. Tema centrală de cercetare – principiul autonomiei locale, în amploarea sa, a preocupat reprezentanții diverselor curente de gândire. Începând din perioada antică, studiind reprezentanții de bază așa ca Platon [209; 151], Aristotel [114] sau perioadele de o importanță majoră pentru dezvoltarea omenirii – Renașterea și Iluminismul, cu reprezentanții de bază Machiavelli [173], Grotius [133; 143] Montesquieu [177] sau Alexis de Tocqueville [226] și continuând cu exponenții doctrinelor liberale – Spencer H. [210], conservatoare – Burke Ed. [124], marxistă [152] și social-democrată [176], identificăm fie viziuni și concepte corelative autonomiei locale, fie idei oponente. Cu toate că nu în forma și formula pe care o cunoaștem astăzi, marii gânditori ai perioadelor de dezvoltare, au abordat în lucrările lor elemente și nuanțe care fac trimitere la colectivitățile locale și modul de organizare a acestora.

Aspectele conceptuale privind autonomia locală se regăsesc în lucrările diverșilor autori dintr-o arie geografică cuprinzătoare. În acest sens sunt relevante lucrările autorilor britanici, în special în contextul originii autonomiei locale ca principiu de administrare publică locală: Grierson E. [148], Gordon L. Clark [146], Goldsmith M. [145], Bennett R. [120], Chandler J.A. [126], John P. [162], Pratchett L. [195] și alții. Teoriile relevante privind administrația publică le întâlnim în doctrina franceza, a cărei evoluție a influențat în mare parte și concepția autohtonă în această materie. Având în vedere cele menționate, au fost analizate opiniile ale diverșilor autori, din diferite perioade, precum: Laubadère A. [171], Prelot M. și Boulois, J. [197], Marcou G. [175], Auby J.M. și Auby J.B. [115], Oberdorff H. [181], Écalle F. și Turban S. [138], Zask J. [235] etc.

De asemenea, cercetările reprezentanților școlii americane reprezintă drept suport teoretico-empiric din perspectiva interdisciplinară a autonomiei locale, pentru prezenta teză: James W. Fesler [161], Wolman H. [233], Hankla C. [149], Salter A. W. și Callais J. [200], Ostrom E. [183] etc. Pentru o viziune amplă au fost investigate rezultatele lucrărilor cercetătorilor ruși din domeniu, așa ca: Гельман В. [239], Вульфович Р.М. [238], Грибанова Г.И. [240], Бабун Р.В. [237], Антипов А.Г. [236], Brodtkin F.M. [122] și alții.

În același timp, un șir de lucrări ale autorilor polonezi și cehi – Szesciło D., Kulesza M. [168], Hoetzel J. [153], Pospíšil P. și Lebieczik M. [194], Průcha P. și Pomahač R. [198], dar și din Olanda - Fleurke F. și Willemsse R. [141], Kleingeld P. și Willaschek M. [167] sau țările baltice - Vanags E. și Vilka I. [228], au constituit un suport relevant pentru cercetarea temei din diverse perspective, arii geografice și perioade temporale. Rezultatele teoretico-empirice ale investigațiilor autorilor occidentali au constituit bază pentru examinarea sub aspect comparativ a experiențelor statelor europene din perspectiva dezvoltării autonomiei locale.

O contribuție valoroasă în studiul realizat îl au cercetării români, în special în formularea conceptului autonomiei locale, dar și în observarea anumitor legități privind organizarea și funcționarea administrației publice locale. Astfel menționăm autorii: Negulescu P. [178], Teodorescu A. [223], Oroveanu M. [182], Alexandru I. [111; 112], Iorgovan A. [157; 158], Vida I. [230; 231], Popa E. [187], Cârciumaru A. [125], Ionescu C. [156], Coman K.L. [127; 128], Manda C. [174], Preda M. [196], Apostol-Tofan D. [113], Plumb I., Popescu I. [186], Zamfir C. [234], Filip Gh. și Onofrei M. [140] și alții.

De o importanță deosebită sunt lucrările autorilor autohtoni care abordează fie în sens larg, sau în context specific autonomia locală din Republica Moldova. Evidențiem lucrările autorilor: Platon M. [185], Sîmboteanu A. [201; 202; 203; 204], Dulschi I. [134; 135; 136], Solomon C. [207; 208], Popa V. [190; 191] și Manole T. [188], Cornea S. [130; 131] și Cornea V. [129], Popovici A. [192] și Popovici C. [193], Șaptefrați T. [212; 213], Iațco M. și Borș V. [154], Deliu T. [132], Bantuș A. [118], Bantuș-Gurduza N. [119], Varzari P. și Midrigan P. [229] și alții.

Viziunile și opiniile acestor autori au permis o analiză comprehensivă a subiectului studiat și au particularizat contextul național. Polemica academică autohtonă a stat la baza identificării etapelor de tranziție a autonomiei locale în Republica Moldova, iar cercetările teoretice și cele cu caracter empiric au permis înțelegerea condiției de manifestare a autonomiei locale în mediul autentic al țării în diverse circumstanțe și perioade.

Pentru studierea tematicii din perspectivă juridico-legală au fost explorate pe larg un set amplu de acte legislative, normative și materiale metodologice care reglementează autonomia locală, administrația publică locală și alte domenii conexe sistemului administrativ din Republica Moldova. În același sens, un suport deosebit pentru realizarea tezei l-au constituit rapoartele oficiale, dar și rapoartele alternative privind monitorizarea și evaluarea proceselor de reformă a administrației publice din Republica Moldova sau respectarea angajamentelor asumate față de Uniunea Europeană și alți parteneri strategici de dezvoltare. De asemenea, în contextul cercetării realizate de o importanță aparte sunt rapoartele instituțiilor europene și internaționale din domeniu, în special cele adresate Republicii Moldova.

Cu toate că unele aspecte ale problemei de investigație au fost reflectate tangențial în lucrările autorilor autohtoni, se constată că nu a existat deocamdată o preocupare permanentă pentru cercetarea aprofundată a autonomiei locale din perspectiva tranziției societății moldovenești spre democrație. Acest lucru indică asupra necesității studierii și dezvoltării subiectului în context aplicativ. Așadar, relevanța temei studiate și dezvoltarea tangențială a acesteia, semnificația teoretică și practică valorificate parțial până în prezent au determinat formularea scopului, obiectivelor și problemei de cercetare.

Scopul și obiectivele tezei. Pornind de la actualitatea temei, dar și gradul de investigare a subiectului, scopul prezentului studiu constă în cercetarea teoretică și empirică a dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova din perspectiva încadrării în contextul proceselor reformatoare din administrația publică.

Reieșind din scop, sunt stabilite următoarele obiective de cercetare:

1. definirea conceptului de autonomie locală în baza ideilor reprezentanților gândirii politico-administrative din diverse perioade istorice și cadru geografic diferit, inclusiv prin analiza complexă a cercetărilor științifice din domeniu;

2. studierea practicilor statelor europene cu tradiție în democrație, precum și a experienței țărilor din spațiul Parteneriatului Estic privind autonomia locală, sub aspect comparativ;

3. investigarea dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova prin determinarea etapelor de evoluție în contextul proceselor reformării administrației publice;

4. analiza corelativă a cadrului legal și a evoluției instituționale din domeniul autonomiei locale în Republica Moldova;

5. evaluarea nivelului de aplicare a principiului autonomiei locale de către autoritățile Republicii Moldova prin prisma prevederilor Cartei europene a autonomiei locale;

6. evidențierea impactului proceselor de europenizare a Republicii Moldova din punct de vedere al autonomiei locale;

7. identificarea aspectelor prospective ale autonomiei locale în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova.

Ipoteza de cercetare presupune teza conform căreia dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova sunt determinate atât de factorii interni, cât și cei externi, în principal sub forma dezvoltării cadrului legal și instituțional, în contextul derulării reformei administrației publice și a proceselor euro-integraționiste.

Ipoteza de cercetare este fundamentată pe următoarele deziderate:

1. Formele actuale ale autonomiei locale sunt consecințele unui șir de transformări determinate de procesele de democratizare, iar conceptul principiului autonomiei locale are la bază atât ideile și teoriile gânditorilor cât și evenimentele și fenomenele practice de diferit nivel.

2. Experiența și practica unor state membre ale Uniunii Europene se bazează pe tradiție în democrație, în timp ce autonomia locală din țările postcomuniste, inclusiv din Parteneriatul Estic traversează un parcurs continuu de tranziție prin asimilarea valorilor democratice și însușirea bunei guvernări.

3. Procesul evolutiv al autonomiei locale în Republica Moldova este strâns corelat cu transformările de ordin legislativ și instituțional, care, în fond, determină nivelul de aplicare și

respectare a autonomiei locale conform prevederilor Cartei europene a autonomiei locale.

4. Impactul proceselor de europeanizare a Republicii Moldova este unul incontestabil, iar influența apartenenței țării la diverse structuri, instituții și acte europene, internaționale este majoră inclusiv asupra autonomiei locale.

Sinteza metodologiei de cercetare. Prezenta teză de doctorat reprezintă o cercetare teoretică-empirică ce are la bază un set de principii și abordări, precum și un cadru metodologic adecvat. În scopul prezentării unei abordări complexe a conceptului analizat în lucrare, au fost aplicate și respectate un șir de principii ale cercetării științifice, așa ca: principiul istorismului; interdisciplinaritatea; principiul complementarității; obiectivitate; principiul simplității; etică. În același timp, *abordarea sistemică* a oferit posibilitatea de a cerceta sistemul administrativ din Republica Moldova, dar și din alte state, ca un sistem integrat, dar și ca un întreg constituit din părți componente care inter-relaționează între ele. Specific domeniului de cercetare, a fost utilizată *abordarea situațională*, care a stat la baza studierii structurilor instituționale administrative în contextul autonomiei locale.

Pentru realizarea scopului și a obiectivelor stabilite, au fost utilizate mai multe metode de cercetare științifică. *Metoda cronologică* a reprezentat o metodă fundamentală pentru identificarea etapelor de tranziție a sistemului administrativ din Republica Moldova spre democrație din perspectiva autonomiei locale. *Metoda cercetării documentare* este o metodă-cheie, care a facilitat studierea cadrului bibliografic de nivel național, dar și cel internațional, inclusiv electronic, analiza cadrului legal și normativ al Republicii Moldova și a altor țări cu referire la autonomia locală și administrația publică locală. Astfel a devenit posibilă cercetarea complexității cadrului legal și instituțional privind autonomia locală din Republica Moldova evidențiind provocările parcurse dar și cele actuale în procesul de consolidare a autonomiei locale pe plan național, regional și internațional. *Metoda fenomenologică* a permis examinarea fenomenelor, proceselor și evenimentelor ce au influențat evoluția autonomiei locale în Republica Moldova. Prin această metodă a devenit posibilă evidențierea anumitor criterii, în baza evenimentelor interne și externe, de delimitare a etapelor de tranziție a autonomiei locale din Republica Moldova.

Metoda structural-funcțională a permis determinarea și evidențierea rolului administrației publice în viața socială, în general, prin prisma principiului autonomiei locale. Această metodă a fost deosebit de utilă în analiza funcțională a cadrului instituțional din Republica Moldova. În așa mod au fost observate trăsăturile structurale și capacitățile de funcționalitate a instituțiilor administrative de diferite nivele, cu rol important în aplicarea și respectarea autonomiei locale, atât în Republica Moldova, cât și în anumite state membre ale Uniunii Europene și în țările Parteneriatului Estic. Trebuie să specificăm faptul că metoda structural-funcțională a fost aplicată

în combinație cu *dimensiunea istorică* în scopul elucidării dezvoltării autonomiei locale în timp și cu dimensiunea geografică. *Metoda comparativă* a facilitat studierea experienței statelor din spațiul Parteneriatului Estic prin evidențierea trăsăturilor similare și deosebirilor din perspectiva dezvoltării și respectării autonomiei locale. Comparația reprezintă o premisă importantă și în cazul analizei etapelor de evoluție a autonomiei locale în Republica Moldova din punct de vedere al cadrului legal și cel instituțional. De asemenea, au fost utilizate *metoda istorică, instituțională, studiul de caz, metoda statistică, metoda inductivă și deductivă, analiza și sinteza*.

Noutatea științifică a lucrării constă în realizarea sintezei ample privind conceptul de autonomie locală din perspectivă istoriografică prin încadrarea temporală și geografică. Caracterul inovator al lucrării se explică prin încercarea autoarei de a identifica dimensiunile tranzitorii și a delimita etapele de evoluție a autonomiei locale în Republica Moldova în baza unui set de criterii elaborat și aplicat. Evaluarea nivelului de respectare a principiului autonomiei locale conform prevederilor Cartei europene a autonomiei locale din perspectiva dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale, reprezintă un element de noutate. Acest lucru a permis evidențierea impedimentelor și neajunsurile privind aplicarea coerentă a autonomiei locale în Republica Moldova. Toate acestea sunt corelate și completate de aprecierea impactului proceselor euro-integraționiste asupra autonomiei locale din Republica Moldova. În același sens, dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova sunt redată sub aspectul perspectivelor strategice de dezvoltare a țării.

Problema științifică importantă soluționată reprezintă fundamentarea științifică a dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale din Republica Moldova în contextul reformei administrației publice, fapt care a facilitat reliefaarea unui studiu complex pentru reprezentanții comunității științifice, ai instituțiilor guvernamentale, ai autorităților publice locale, ai structurilor regionale dar și cei ai sectorului asociativ și ai partenerilor de dezvoltare. Investigarea dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale a condus spre elaborarea recomandărilor privind consolidarea autonomiei locale în Republica Moldova.

Semnificația teoretică a tezei rezidă în valorificarea cercetărilor autorilor străini și autohtoni din diverse perioade istorice și din diferite domenii de investigație, precum și în fundamentarea conceptuală a unor componente a procesului tranzitoriu al autonomiei locale în Republica Moldova prin formularea definițiilor proprii și emiterea anumitor legături și tendințe. Reinterpretarea datelor și informațiilor din rapoartele analitice, cele de monitorizare și evaluare a proceselor reformatoare, precum și a rapoartelor de monitorizare a Republicii Moldova de către instituțiile europene din domeniu reprezintă o importanță sporită. Cercetarea sub aspect comparat al modelelor de autonomie locală din statele europene și experiențelor țărilor din Parteneriatul

Estic a permis evidențierea lecțiilor învățate și bunele practici. Sinteza informațiilor în baza documentelor strategice privind sistemul administrativ din Republica Moldova este de natură să contribuie la suplimentarea cunoștințelor privind evoluția autonomiei locale. Toate aceste aspecte au determinat evidențierea dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale din Republica Moldova.

Valoarea aplicativă a lucrării se explică prin determinarea factorilor care au condiționat evoluția autonomiei locale în Republica Moldova în diverse perioade de dezvoltare a țării, care servesc drept bază pentru luarea deciziilor următoare, sau formularea priorităților strategice și a măsurilor de reformare a sistemului de administrație publică, în special cea locală. În același sens, raportul dintre cadrul legal și cel instituțional devine unul indispensabil în procesul de realizare a democrației locale. Rezultatele prezentei teze sunt relevante în sensul aplicabilității matricei de respectare a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale de către autoritățile Republicii Moldova, care indică restanțele înregistrate pe domenii concrete și posibilele măsuri de intervenție.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere:

1. Identificarea dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale, care definesc delimitarea etapelor de evoluție a autonomiei locale în Republica Moldova în intervalul de timp 1990 – 2020, ceea ce vine în suportul percepției specificului evoluției autonomiei locale în context național din perspectivă teoretico-empirică.

2. Utilitatea pentru Republica Moldova a practicii țărilor europene, inclusiv a unor state din Parteneriatul Estic privind procesele transformatoriale ale autonomiei locale.

3. Argumentarea nivelului de respectare și aplicare a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale de către autoritățile Republicii Moldova, prin matricea ilustrată în Anexa 2.

4. Elucidarea influențelor proceselor de europenizare asupra autonomiei locale din Republica Moldova și sublinierea tendințelor euro-integraționiste din perspectiva administrației publice locale.

Aprobarea rezultatelor cercetării. Rezultatele studiului au fost reflectate în 17 publicații științifice, inclusiv 4 *articole științifice* în reviste de specialitate și 13 comunicări științifice în materialele *conferințelor științifice internaționale* organizate de către Academia de Administrare Publică (2018 – 2022, inclusiv în calitate de *membre al Colegiului Redacțional* în cazul conferinței științifice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. 7: 2021), Universitatea Națională a Serviciului Public din Budapesta (2018), Institutul Regional de Administrare Publică din Odessa (2021).

Unele rezultate au fost prezentate în cadrul evenimentelor organizate de către actualul Minister al Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova, Ministerul Investițiilor și Dezvoltării al Poloniei și Solidarity Fund PL în Moldova în perioada 2018-2020.

În mod practic, rezultatele studiului au fost împărtășite inclusiv în cadrul vizitelor de studiu și a stagiilor de practică în Polonia, în cadrul Ministerului Dezvoltării al Poloniei (2017, 2019), primăriilor Żyrardów, Starachowice (2017); primăriei or. Varșovia, or. Grajewo și or. Elk (2019).

De asemenea, cercetătoarea este unul dintre autorii *Ghidului privind revitalizarea urbană pentru orașele din Republica Moldova*, Varșovia/Chișinău, aprobat prin Ordinul ministrului agriculturii, dezvoltării regionale și mediului nr. 200 din 11 septembrie 2020. O parte din rezultatele investigației au fost promovate în cadrul *proiectului interministerial nr. 309/2017/M3 „Suport pentru administrația Republicii Moldova în implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională pentru anii 2016–2020 prin dezvoltarea urbană integrată și sustenabilă”*, implementat în perioada 2017–2019, sub coordonarea Ministerului Fondurilor și Politicii Regionale din Republica Polonia.

Sumarul compartimentelor tezei. Prezenta teză a fost elaborată în conformitate cu cerințele și reglementările cadrului normativ național. Structura și conținutul lucrării se bazează pe logica cercetării și tematica de investigație. În concordanță cu scopul și obiectivele stabilite, teza cuprinde adnotările scrise în limba română, engleză și rusă, introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 255 surse, 8 anexe, declarația privind asumarea răspunderii, CV-ul autoarei tezei de doctorat.

Introducerea conține informații privind actualitatea și importanța temei de cercetare, scopul și obiectivele lucrării, ipoteza de cercetare, metodologia aplicată, noutatea științifică a studiului, problema științifică soluționată, semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării, aprobarea rezultatelor și sumarul compartimentelor tezei.

Capitolul 1, cu titlul *„Abordări istoriografice și teoretico-metodologice privind autonomia locală”*, se constituie din patru subcapitole. Subcapitolul *„Geneza și evoluția abordărilor istoriografice corelative conceptului de autonomie locală”* include investigarea originii principiului autonomiei locale într-un cadru temporal și geografic complex. Al doilea subcapitol *„Variabile teoretico-conceptuale instituționalizate ale autonomiei locale”* conține analiza izvoarelor bibliografice internaționale și locale privind conceptul autonomiei locale în multiple curente, științe și sfere. În subcapitolul trei este stabilit cadrul metodologic de cercetare, unde sunt formulate direcțiile de cercetare și identificate dimensiunile autonomiei locale în RM. Capitolul se finalizează cu un șir de concluzii privind conceptualizarea autonomiei locale.

Al doilea capitol are titlul *„Practici europene privind autonomia locală”* și se compune din trei subcapitole, cu scopul de a prezenta experiențele specifice unor state membre ale Uniunii Europene și a celor din Parteneriatul Estic, și pentru a prezenta clasamentul țărilor din spațiul administrativ european din perspectiva autonomiei locale. În subcapitolul *„Mecanisme tranzitorii*

ale autonomiei locale în statele membre ale Uniunii Europene” sunt analizate practicile de aplicare a autonomiei locale inclusiv sub aspect evolutiv, în statele membre ale UE cu tradiție în democrație, dar și ale celor cu specific post-sovietic care prezintă un interes deosebit în contextul prezentului studiu. Al doilea subcapitol „Particularități tranzitorii ale autonomiei locale în spațiul Parteneriatului Estic” prezintă o sinteză sub aspect comparativ și evolutiv al principiului autonomiei locale în țările Parteneriatului Estic. Concluziile privind particularităților evoluției autonomiei locale în procesele de reformare a administrației publice pentru anumite grupuri de state europene au fost formulate în subcapitolul trei.

Capitolul trei „*Evoluția autonomiei locale în Republica Moldova*” are trei subcapitole și include studierea situației din Republica Moldova în domeniul autonomiei locale sub aspect tranzitoriu. În subcapitolul „Cadrul legal privind autonomia locală în contextul derulării reformei administrației publice” este realizată o analiză a normelor legale și normative cu referire la autonomia locală prin încadrarea etapelor de tranziție în procesele reformatoare. Studiul este completat prin cercetarea specificului instituțional în domeniul autonomiei locale realizată în subcapitolul doi „Evoluția cadrului instituțional de afirmare a autonomiei locale”. Per general, capitolul trei cuprinde o apreciere a nivelului de respectare și aplicare a autonomiei locale în Republica Moldova prin prisma prevederilor Cartei europene, raportate la dimensiunile tranzitorii. Concluziile privind tranziția autonomiei locale în RM sunt formulate în subcapitolul trei.

Capitolul patru are titlul „*Autonomia locală în contextul proceselor euro-integraționiste*”, fiind structurat în trei subcapitole conține investigarea rolului autonomiei locale cu referire la procesele de integrare europeană a Republicii Moldova. Subcapitolul „Impactul europenizării administrației publice asupra autonomiei locale din Republica Moldova” reflectă o analiză a influențelor transformărilor euro-integraționiste ale țării din perspectiva principiului autonomiei locale. Subcapitolul „Conținuturi tranzitorii prospective ale autonomiei locale în Republica Moldova” are rolul de a prezenta viziunile și direcțiile de evoluție și transformare ale RM din punct de vedere al autonomiei locale. Sunt studiate corelațiile cu setul de politici publice direct sau tangențial domeniului investigat, și sunt subliniate necesitățile de programare strategică la nivel național. Concluziile redată în subcapitolul trei se bazează pe evidențierea rolului structurilor și instituțiilor din care RM face parte și impactul acestora asupra autonomiei locale, dar și prioritățile stringente asupra cărora urmează să acționeze factorii decizionali la nivel național.

În Concluzii generale și Recomandări sunt reflectate în mod sintetic rezultatele cercetării teoretico-empirice, inclusiv prin redarea direcțiilor de bază a contextului național privind aplicarea coerentă a autonomiei locale în RM, în baza tranziției parcurse în perioada 1990 – 2020.

1. ABORDĂRI ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ

1.1. Geneza și evoluția abordărilor istoriografice corelative conceptului de autonomie locală

Originile fenomenului autonomiei locale sunt pasibile pentru cercetare prin deducere din operele marilor gânditori din timpuri îndepărtate. O dată cu evoluția lumii și mai ales a științei administrației, concepția autonomiei locale a căpătat noi sensuri și și-a găsit aplicarea în mod practic. Elementele principiului cunoscut astăzi ca „autonomia locală” au evoluat în special în cadrul raportului dintre stat și individ sau societate, iar ulterior din perspectiva relației statului în sensul guvernării centrale cu administrația locală.

Din perspectivă evolutiv-istorică, merită să abordăm viziunile reprezentanților diverselor curente de gândire pentru analiza genezei ideii de autonomie locală. În cercetarea, explicarea și interpretarea fenomenelor vieții sociale privitoare la societate, stat, putere, politică și morală din vechea Eladă, un rol important l-a avut opera unor importanți gânditori, așa ca Socrate, Platon și mai ales Aristotel. Lucrările acestora reflectă pe alocuri elemente de libertate și independență, dar nu autonomia ca principiu complex așa cum o cunoaștem astăzi. Ideile de autonomie locală le deducem indirect din perspectiva convingerilor ce țin de stat, forma de guvernare, drepturile omului, relația cetățean-stat, diviziunea socială, separația puterilor în stat etc.

În perioada antică disputa politică s-a centrat inclusiv pe lupta pentru întâietate între cele două forme de guvernare: aristocratică și democratică, susținute de cele două mari grupuri sociale - aristocrația și demosul. Aplicată la viața socială, moralitatea promovată de Socrate nu aparține decât unui mic număr de oameni distinși. El respinge democrația, socotind-o o putere a mulțimii, fiind împotriva participării demosului la treburile comunității, pe motiv că acesta este lipsit de experiență și obiectivitate. Din această filosofie, înțelegem poziția lui Socrate, indirect, împotriva libertăților întrucât poporul nu dispune de dreptul de a participa în procesul decizional.

Ca și în cazul lui Socrate, Platon a dezvoltat o proprie concepție despre *etică* conform căreia manifestările superioare ale vieții morale, înțelepciunea și curajul, aparțin numai unui număr restrâns de aleși – aristocrați, demosul fiind caracterizat prin supunere. Realizarea sub o construcție teoretică a statului ideal, fundamentat pe morală, a constituit tema centrală a lucrărilor sale: Republica și Legile. Urmărind revelarea secretului cunoașterii artei de a governa oamenii, Platon tratează subiectul creării unui stat utopic, ferit de relele tuturor celorlalte state, fără conflicte de interese și grupuri adverse. „Fiecărei clase îi sunt destinați acei oameni ale căror caracteristici predominante corespund uneia din aceste părți. Se presupune că repartizarea pe clase îi va reveni eredității”. [151] Aceste pături sociale sunt reprezentate de magistrați – înțelepți; militari și

funcționari; demosul. „În cetatea ideală trebuie să existe o unitate totală de interese, o armonie perfectă nescindată în bogați sau săraci.” [209] Observăm așadar, că Platon promovează o formă a democrației caracterizată prin *armonie și bună guvernare*, care ar putea fi interpretate drept trăsături ale participării la viața publică. În același timp însă, ideile lui Platon indică calea ereditară prin care guvernanții ar ajunge la putere – ceea ce contravine conceptului de libertate în gestionarea afacerilor publice, care pune accent pe dreptul de alegere a reprezentanților locali.

Dacă Platon a admis o egalitate limitată în sfera conducătorilor statului, Aristotel dimpotrivă, ia apărarea proprietății private și a familiei, considerând că forma ideală de stat este aceea în care puterea politică aparține celor cu stare mijlocie. El admite că pot fi trei forme de stat: monarhie, aristocrație și democrație. Aristotel face o pledoarie remarcabilă în favoarea democrației, promovând ideea că mulțimea are capacitatea de a judeca mai bine în orice împrejurare decât un grup restrâns de oameni. Concepția legalității se bazează pe convingerea că omul trebuie să se supună legii, legea fiind puterea supremă în stat. Cu privire la puterile politice, când sunt bazate pe *egalitatea cetățenilor*, fiecare are dreptul să exercite autoritatea la rândul său. Lucru natural, această alternativă este privită ca perfect legitimă, oferind dreptul de a hotărî în interesele lor, după cum și ei au hotărât anterior privind preocupările celorlalți. [114, p.84] Concluzionăm prin inducție că analiza critică și filosofia lui Aristotel fac trimitere la principiile de legalitate, egalitate și legitimitate, iar dreptul la putere este al fiecărui – care în timp au devenit valori fundamentale ale autonomiei locale.

Conform Școlii Epicuriene statul nu este un rezultat al tendinței naturale a oamenilor de a trăi în societate, așa cum susținuseră Platon și Aristotel. La Epicur, întâlnim ideea că statul este produsul unui contract social, a unei înțelegeri intervenite între oameni. Principala valoare politică – *libertatea*, reprezenta posibilitatea de alegere a comportamentului, precum și responsabilitatea pentru alegerea făcută. [227, p. 14] Pe de altă parte, stoicii s-au pronunțat pentru datoria de a iubi patria și considerau că „a te ocupa de treburile publice și de guvernare ține de natura umană”. [150, p. 147] În dezvoltarea acestor idei sunt conceptele lui Confucius, care se referă atât la codul etic individual cât și la guvernământ ca forță care veghează asupra bunăstării fiecăruia. În schimb, Confucius propune loialitatea față de principii. Similar acestei gândirii, sofștii erau convinși că poporul trebuie să învețe și să înțeleagă viața politică ca să poată participa la ea. Astfel, se pune în discuție necesitatea abordării vieții publice din perspectiva direcției: de la popor spre centru, care stă la baza conceptului modern de implicare responsabilă în treburile publice. [123]

În același sens, din perspectiva relației stat și societate – în opinia lui Ciceron, statul este un bun al poporului, unit nu prin întâmplare, ci în bază de drepturi și interese comune. Dacă drepturile și obligațiile nu sunt repartizate rezonabil într-un stat și nu dispune de instrumentele

necesare de organizare politică, iar cetățenii nu se bucură de suficientă libertate, atunci această orânduire nu va mai fi viabilă. [227, p.16] Observăm că accentul pus pe libertatea grupurilor de oameni care locuiesc împreună face trimitere la dreptul și necesitatea de a dispune de capacități decizionale în interesul comunităților organizate și structurate.

Odată cu evoluția gândirii politice, au loc inclusiv salturi conceptuale importante privind relația dintre stat și individ. Concepția politică a Renașterii (sec. XIV – XVII) o găsim la Machiavelli. Abordând metodele prin care un principe poate dobândi și menține puterea politică, lucrarea „Principele” a fost privită, adeseori, ca o sprijinire a tiraniei și despotismului unor conducători. Aceasta are la bază credința lui Machiavelli că un suveran nu este constrâns de normele etice tradiționale. În accepțiunea sa, un principe trebuie să fie preocupat exclusiv de putere prin supunere doar față de regulile ce duc spre succes în acțiunile politice. Machiavelli subliniază că „nu binele particular, ci binele comun este acela care face gloria cetățenilor”. [173]

Acest mod de gândire face trimitere, oarecum, la conceptul de întâietate a interesului public. Considerăm cu fermitate că *binele comun* primează în cadrul unei forme eficiente de guvernare, iar sistemul legal reprezintă bază pentru acțiunile factorilor de decizie. Însă nu suntem de acord cu respingerea normelor etice, care ar trebui impregnate, de fapt, în cadrul general de legi. Această idee este completată, într-o anumită măsură, prin logica de a împărți statele în republici sau principate ereditare, în state care au o formă de guvernare civilă și cele cu o formă absolută. [157, p.64] Similar clasificării pe care o realizăm astăzi referitor la sisteme democratice cu accent pe libertățile și interesele publice, și sisteme nedemocratice, lipsite de dreptul de alegere.

Raportul stat – individ (cu înțelesul „societate”), prin care se evidențiază elemente de delegare a drepturilor de administrare, evoluează treptat sub forma „*contractului social*”. În acest sens, o latură definitorie în conturarea concepției despre prioritatea legilor în opera lui Hugo Grotius a fost ideea echivalenței înțelegerii cu percepția de contract, pe care oamenii l-ar încheia pentru a-și organiza statutul social. Ideea de contract s-a impus drept o cale superioară de abordare democratică a sistemului de norme existent până în sec. XVII. Direcția principală, dezvoltată ulterior de Rousseau în „Contractul social” se referă la faptul că la baza suveranității unui stat stă atitudinea poporului care locuiește teritoriul acestuia și care poate dispune de acesta. [143, p. 50]

Aceste viziuni permit interpretarea ideii contractului social în contextul manifestării puterii locale, și anume prin actul de transfer de către grupurile de oameni, al dreptului de a administra treburile publice către anumite structuri – autorităților publice locale, iar acestea la rândul său au un „contract administrativ-politic” încheiat cu nivelul central, în baza căruia dețin dreptul de a governa la nivel local. Grotius vorbește și despre „puterea civilă” ale cărei acte erau independente de alte puteri superioare. [133, p.147] Prin urmare, vorbim de caracteristici ce amintesc despre

principiul modern de descentralizare administrativă pe care se bazează în prezent relația dintre stat și administrația locală.

De asemenea, în timp ce Hobbes insistă să considerăm că guvernele au autoritate absolută, el se limitează la supunerea libertății de a nu respecta unele dintre comenzile guvernului lor. În această accepțiune, subiecții păstrează un drept de autoapărare împotriva puterii suverane, oferindu-le dreptul de a rezista atunci când viețile lor sunt în pericol. [172] Recunoaștem, așadar, aspecte primare de autonomie, inclusiv în relația dintre comunitățile locale față de nivelul central. Aceste argumente demonstrează libertatea de auto-organizare la nivel local, unde autoritățile locale devin cele mai apropiate de oameni cu dreptul de a le apăra interesele specifice.

Versiunea în limba engleză „*self-government*” (auto-guvernare) și „*local autonomy*” (autonomie locală) a apărut pentru prima dată în perioada anilor 1622 – 1623, [242] cu sensul similar cunoscut în prezent, și anume calitatea sau starea de a fi autogovernat, mai ales – dreptul de autoadministrare. În concepția doctrinei anglo-saxone, nivelul local a trecut printr-un proces de evoluție și dezvoltare în mod natural, în care au fost confirmate libertățile grupurilor de oameni în raport cu stăpânii de conace. Acest drept inerent de autogovernare locală a facilitat organizarea comunităților locale, ulterior recunoscute de legiuitor în mod formal și legal.

De altfel și Montesquieu consideră că a trăi sub un guvern care își lasă cetățenii mai mult sau mai puțin liberi și care respectă legea este un mare bun. Montesquieu nu este un utopic prin convingere, în opinia lui a slăbi acele grupuri care verifică puterea unui monarh înseamnă a risca să transforme monarhia în despotism, o formă de guvernare instabilă. [177] Distincția dintre guvernările moderate și despotice impregnează lucrarea lui. În regimurile despotice, oamenii sunt izolați, fiind uniți doar de frică, în timp ce în cele moderate oamenii dispun de reguli clare fiind uniți de bunurile deținute în comun. La baza acestor concepte stă ideea conform căreia cei administrați, care formează colectivitatea locală, sunt legați între ei prin interese comune și, de aceea, afacerile locale vor fi mai bine administrate de la acest nivel, local, de către reprezentanții aleși.

Democrația ca regim în care „fiecare, în sfera sa, participă activ la guvernarea societății”, este esența definiției lui Tocqueville. [226] Deși puterea politică absolută aparținea regelui, complexitatea administrării regatului impunea o distribuire și specializare a diferitelor activități de conducere, inclusiv la nivel local, unde treptat începe să se afirme puterea locală a unor autorități cvasi politice „comune”. În Irlanda, Germania și Italia, comunele au putut obține o largă autonomie față de monarh. Cu timpul, s-au restructurat și instituțiile, prin intermediul cărora voința regelui se obiectiva în ordonanțe și edicte, în decizii administrative și judecătorești. [156, p.50]

Așadar, iluminismul (sec. XVII-XIX) scoate în evidență *coraportul stat și administrația locală*, iar din terminologia specifică perioadei istorice deducem elemente ce țin de libertățile

comuniunilor locale în gestionarea treburilor publice, precum și distribuirea și delegarea puterii.

În definirea relației dintre guvernare și individ, Spencer – exponent al liberalismului, face o tentativă de a determina specificul acesteia în lucrarea „The proper sphere of government” (Sfera potrivită a guvernării). Spencer analizează mai multe aspecte politico-administrative, concluzionând că dificultatea nu constă în multitudinea unităților administrative diferite care trebuie luate în considerare, ci mai mult în complexitatea lor. [210, p. 118] Pornind de la funcția liberalismului care în trecut era de a pune o limită puterii monarhului, observăm că Spencer este de părere că acțiunea guvernamentală nu necesită doar acordul individual, modelul asocierilor politice ar trebui să fie acela al unei „*societăți pe acțiuni*”, unde „directorii” nu pot acționa în favoarea unui anumit bun decât la dorința explicită a „acționarilor”. În această parabolă remarcăm „acționarii” care reprezintă, de fapt, comunitățile locale și „directorii” – autoritățile publice. Metodologic abordând aceste viziuni, subliniem că autoritățile au obligația să acționeze strict în conformitate cu interesele cetățenilor și în baza regulilor transparente.

În analiza vremurilor respective, existând mii de zone administrative de zeci de tipuri diferite: parohii, cartiere, secții mici, districte urbane și rurale, așa cum subliniază Rathbone M.P., aceste numeroase zone suprapuse, au organele de conducere respective. În acest sens, accentul se pune pe existența și funcționarea autorităților locale la nivelul fiecărei UAT. Deci, se conturează forma teritorial-administrativă de organizare a comunităților. Ca urmare, liberalii promovează limitarea prerogativelor statului și ale altor forme de putere, oricare ar fi modul lor de manifestare. Acceptarea democrației liberale a rezultat și din logica unui ciclu istoric ce se consumase, ce excelase prin asumarea și epuizarea formulelor de organizare anti-democratică. [180]

În contextul studierii viziunilor liberale, impactul mișcărilor din spațiul românesc sunt de o relevanță deosebită în sensul prezentei lucrări. În condițiile luptei de emancipare socială și națională a societății românești, curentul liberal se individualizează și se consolidează odată cu Revoluția de la 1848 când sunt puse bazele programului social-politic, economic și național. Pe plan național, liberalii militau pentru respectarea și consolidarea autonomiei prin înlăturarea dominației străine. Se dorea instaurarea unui regim parlamentar-constituțional bazat pe supremația legilor, separarea puterilor în stat, pluralism politic și toleranță, pe respectarea drepturilor și libertăților democratice ale omului și implicit pe o intervenție limitată a statului în viața societății, statul menținându-și un rol de arbitru. Considerăm aceste direcții drept *semne precursoare* ale principiului autonomiei locale, din perspectiva relației stat – societate.

Ca o reacție la principiile doctrinei liberale sunt ideile promovate în timpul revoluțiilor burgheze – pentru păstrarea ordinii sociale tradiționale. Edmund Burke, considerat fondator al conservatorismului, în lucrarea „Reflecții asupra Revoluției din Franța” se pronunță împotriva

schimbărilor radicale. Modul în care el concepe noțiunea de popor pornind întotdeauna de la experiența locală, de la comunitățile locale și subliniind diversitatea de interese care formează ceea ce se numește popor, scoate în evidență importanța nivelului local. Burke menționează cu referire la Constituția din perioada revoluțiilor că toate guvernările locale trebuiau să fie formate, pe cât posibil, în același mod și pe baza aceluiași principii. Fiecare dintre ele este un corp în întregime complet și suficient sieși. [124, p. 231] Această uniformitate de structurare, din perspectivă metodologică, reprezintă fundamentarea legală de organizare a autorităților publice locale în baza unui set clar de reguli, având în același timp un grad de autonomie de acțiune.

Noua direcție în gândirea politică, apărută la mijlocul sec. XIX-lea, marxismul, a avut o influență mare asupra întregii istorii politice ulterioare, inclusiv din perspectiva relației stat – individ, dar și stat – administrație locală, în care ies în evidență aspecte ale autonomiei locale. Analizând revoluția franceză, Marx observă că autogovernarea locală a devenit cea mai puternică pârgie a revoluției. Nici Marx, nici Engels nu au văzut nici o contradicție între autogovernarea locală și provincială și centralizarea politico-națională. Opoziția lui Marx față de viziunea politică și economică a lui Proudhon nu implică opoziția față de descentralizarea politică ca atare.

Engels menționa că se știe că sistemul de autonomie provincială și locală, similar sistemului american, a oferit cel mai puternic accent pe activitățile revoluționare. Nu e de mirare că Napoleon a abolit cu promptitudine autonomia locală și a sporit foarte mult puterea prefecturilor care au fost o pârgie directă pentru a promova reacția împotriva revoluției. Deși *autonomia locală și provincială* împiedică instituirea unei administrații centralizate, această autogovernare nu trebuie confundată cu forma exagerată a semi-independentelor cantoane care existau în Elveția, favorizate de republicanii federali sud-germani în 1848. Se consideră că nu este adevărat că capitalismul tinde să favorizeze autonomia rațională din partea celor cărora le este supus. Clasa de burghezie mică necesită, de asemenea, instituții democratice ale administrației locale, care să îi permită să controleze proprietatea publică și să controleze anumite funcții ale administrației locale, care erau în mâinile funcționarilor publici. [152, p. 766, 772]

Marx pretinde că sistemul capitalist, similar celor socio-economice precedente, produce tensiuni interne care îl conduc la eliminare. După cum capitalismul a înlocuit feudalismul, capitalismul va fi substituit de comunism, o societate fără clase, care urmează unei perioade de tranziție în care statul va fi un instrument al dictaturii proletariatului. Este evident din scrierile lui Marx, că era preocupat de întrebarea că dictatura proletariatului a implicat un fel de echilibru între o mașinărie centrală de stat și un sistem de comunitate locală și regională la care s-ar transfera o serie de funcții. Dar el nu a dat nici un indiciu cu privire la modul în care echilibrul ar fi organizat și menținut. [139, p. 157] În ceea ce privește autogovernarea la care Marx studiază practica la

nivelul grupurilor de activitate privată, ea nu poate ajunge niciodată la nivelul politic al interesului general. În același context privind relația stat – societate, Rosa Luxemburg admite, că toate problemele economice și politice majore ale capitalismului din societate trebuie să fie tratate exclusiv de parlamentul central, nu de dietele autonome ale regiunilor individuale. [163, p. 46]

Astăzi vorbim pe larg despre sensurile autonomiei locale, dar încă din 1881, Paul Lafargue a observat polisemia termenului. Autonomia, nu mai mult decât libertatea, justiția, nu este un principiu etern, întotdeauna identic cu el însuși, ci un fenomen istoric variabil în funcție de mediul în care se produce. A vorbi despre stabilirea autonomiei fără a lua în considerare mediul economic în care trebuie stabilită, este „o ignoranță”. [170] Observăm *caracterul interdisciplinar* al autonomiei încă din timpuri îndepărtate, și anume relația cu sistemul socio-economic. Acest coraport se explică din punct de vedere metodologic, prin prisma resurselor disponibile la nivel local. Exercițând puterea locală, autoritățile publice acționează, în primul rând, prin gestiunea resurselor de diverse tipuri, mai ales cele economice, în sensul dezvoltării comunității.

Raportul stat și administrație locală este analizat în special de doctrina social-democrată, a cărei ideolog principal a fost Lenin, care a materializat în practică această doctrină la începutul sec. al XX-lea. Ideile sale privind guvernarea au fost exprimate în eseu „Statul și Revoluția”, care invocă o nouă formă de conducere, bazată pe consiliile muncitorilor numite „soviete” (sfaturi). Sovietul reprezenta organ al puterii de stat centrale și locale, format din deputați aleși de cetățeni. Caracterul electiv al acestor structuri face trimitere la ideea de autonomie locală, care, însă era una formală. Sovietele erau considerate baza politică a „democrației socialiste din U.R.S.S.”, deoarece – „constituiau cele mai largi și mai democratice organizații de masă ale celor ce muncesc. Ele unesc și atrag în munca de conducere a treburilor obștești milioane de oameni.” [75]

Forme de autonomie locală regăsim în perioada Imperiului Rus, de până la Revoluția din 1917, sub tipul unei combinații a guvernării locale democratice în comuna satului și a celui mai autocratic guvern central. Odată cu emanciparea a fost instituită o formă de guvernare locală numită „Zemstvo”, țăranii formând un fel de colegiu electoral al cărui deputați alegeau reprezentanții regiunii din partea candidaților propuși de guvernatorul provincial. Zemstvo era o formă de guvernare locală instituită în timpul reformelor liberale ale țarului Alexandru al II-lea. Prima zemstvă a fost creată prin lege în 1864, celelalte instituindu-se treptat, inclusiv în Basarabia începând cu 1870. Metodologic analizând, toate clasele sociale, inclusiv țăranii, luau parte la alegerile pentru consiliile locale ale zemstvelor, ceea ce reprezintă un nivel sporit de participare și acces la actul de administrare publică. Însă, nobilii aveau cea mai mare putere în zemstve, în care 74% din membri erau aristocrați, deși ei nu reprezentau decât 5% din populație. Chiar și așa, zemstvele permiteau unui număr mai mare de oameni să-și facă cunoscute părerile asupra modului

în care doreau să fie condusă viața lor, ceea ce face trimitere la principiul reprezentativității ca un element important al conceptului de autonomie locală.

Cu toate acestea, după cum menționează Medem V. „aceasta nu pare a fi autonomie, ci pur și simplu o zemstvo, pe aceste zemstve ar fi trebuit să se stabilească o autonomie reală”. [176] Autorul Kermit E. McKenzie completează că „au fost puse limite serioase capacității zemstvelor de a acționa liber și eficient, chiar și în raza lor de competență atribuită”. Zemstvele nu aveau nici o atribuție a autorității poliției, iar capacitatea de taxare era restricționată. Mai mult, art. 3 din fiecare statut al zemstvelor, specifica că sfera de activitate a instituției zemstvei era limitată, și „timp de decenii după aceea, oficialii guvernamentali au urmat o politică de interzicere a *contactelor inter-zemstvo*.” [164] Aceste contacte inter-zemstvo reprezintă forme de cooperare inter-municipală cunoscute în prezent ca manifestări a autonomiei locale în special în scopul îmbunătățirii serviciilor publice locale, dar și a dezvoltării localităților la general. Prin urmare, orice expresie a autonomiei zemstvelor era limitată.

După Revoluția din Octombrie 1917, sistemul zemstvelor a fost abandonat. Treptat satele au preluat patrimoniul proprietarilor, terenul aparținând teoretic statului și împărțit imparțial de un comitet local. Structura piramidală a statului sovietic revine țăranului și muncitorului, dar nu în mod egal, iar alegerile anuale sunt formale, întrucât repartizarea era pregătită de nucleul partidului. Sub aspect conceptual și metodologic, alegerea de către consiliul local a delegaților în sovietul ținutual, iar acest organism la rândul său la sovietul de stat și așa mai departe la centru, demonstrează lipsa unei autonomii decizionale reale. Sau așa cum analizează Borders K. „comitetul local se împarte în comisii pentru a face față afacerilor din sate, și aparent toate activitățile satului se bazează pe autonomie, însă membrii de partid din oraș se oferă voluntar să locuiască în sate și se așteaptă să participe la toate treburile satului.” [121, p. 411]

Ajungem la concluzia conform căreia o autonomie locală poate fi considerată funcțională numai în cazul în care întrunește toate atributele necesare, pornind de la modul de organizare, dreptul de participare la viața publică, organizarea corectă a alegerilor, structurarea clară și transparentă a autorităților, continuând cu relațiile de independență față de nivelul central și formațiunile politice. Toate aceste elemente aveau caracter strict formal în cazul zemstvelor.

Analiza realizată permite evidențierea caracterului complex al autonomiei, care în istorie pornește de la autonomia individului și evoluează în context politic până la autonomie administrativă. În accepțiune filosofică autonomia este intrinsecă fiecărui individ sau grup de indivizi omogeni în raport cu același sistem de valori și același sistem de mijloace. Altfel transpus, o comunitate cu capacitatea de autoguvernare dispune, prin definiție, de un sistem valoric comun, din toate punctele de vedere – inclusiv politic și administrativ.

În contextul prezentului studiu, trebuie să menționăm faptul că precursorii științei administrative au analizat și promovat fenomenul autonomiei locale inclusiv în procesul de formulare a bazelor administrației publice ca o știință independentă. La etapa dezvoltării dreptului administrativ pe plan universal, începe să se asocieze statul de drept cu constituționalismul, al cărui dezvoltator a fost inclusiv Robert von Mohl, reprezentant al cameraliștilor germani. Conceptul era parțial în conflict cu ideea monarhiei sociale de stat al lui Lorenz von Stein, societatea având preponderență în ceea ce privește prioritățile statului. Regula de noțiune de drept care să acopere astfel de formulări, cum ar fi constituționalismul, drepturile cetățenilor, egalitatea în fața legii, responsabilitatea miniștrilor, administrația locală și altele, a început a fi pusă în practică.

Cu toate acestea, legea administrativă însăși în a doua jumătate a sec. al XIX-lea, a căzut sub influența „pozitivismului juridic/legal”. Ca urmare a acestei influențe, Lorenz von Stein, nu a putut fi complet exagerat. Legislația trebuia să fie procesată și emisă într-o manieră ierarhică. Piramida implementării constituției a trebuit să fie, de mai jos – *administrarea permisă pe legislație*. Toate aceste acte juridice nu trebuie să contrazică constituția. Iar formula generală a administrației publice a transformat oficialii în „agenți de aplicare a legii”, inclusiv la nivel local. Merită să menționăm că Stein a fost un susținător al autonomiei extinse a grupurilor sociale, a organismelor locale, iar pentru a defini statul, Stein pornește de la ideea comunității locale. El a afirmat „dacă comunitatea se bazează pe sine, dacă nu depinde de viața unei persoane individuale, atunci trebuie să posede o voință independentă, conform căreia se manifestă ca o entitate autonomă, își dă seama de autodeterminare și își îndeplinește fapta.” [211, p. 16.]

Un aport considerabil la conceperea fenomenului administrativ a fost adus de doctrina franceză. Fiind printre primii, care formulează termenul de „știința administrației” în Franța, Vivien menționează că „funcțiile administrației pot fi privite sub un dublu aspect: în raporturile sale cu statul și în raporturile cu interesele locale și individuale”. [232] Prin urmare, subliniem legitatea conform căreia interesele locale primează în procesul de funcționare a sistemului administrativ, în care legalitatea favorizează aplicarea și manifestarea autonomiei locale.

În Statele Unite ale Americii, „*public administration*” (administrația publică) s-a impus încă de la începutul sec. al XX-lea, ca disciplină didactică, trecând prin diverse etape de evoluție, caracterizate de diverse curente de gândire. [158, p. 176] Fondatorul acestei științe este considerat prof. Woodrow Wilson, care a publicat în 1887 un „studiu – manifest”, apărut într-un moment în care reforma administrației federale era un subiect de actualitate, ca urmare a fenomenului corupției în rândul înalților funcționari. Între cele două războaie mondiale, perioadă considerată drept una clasică a științei administrației în SUA, aceasta s-a dezvoltat pornind de la sistemul descentralizării învățământului universitar. De altfel, unul dintre cei mai influenți „părinți

fondatori” ai Statelor Unite, Jefferson, al cărui plan pentru o împărțire administrativă a statului – de la fermă la stat federal, trecând prin oraș și județ – a fost în paralel cu ceea ce el prevedea pentru școală, fiecare nivel de formare, de la învățământul primar la cel superior, având în mod ideal corespunderea unui nivel teritorial de uniune socială – considera autogovernarea ca fiind atât piatra de temelie a unei țări libere, o abilitate cu care fiecare ființă umană ar trebui să fie creditată, cât și rodul unei educații adecvate. Acest concept nu împiedică și chiar implică să credem că „fiecare om și fiecare grup de oameni de pe pământ are dreptul la autogovernare”. [254] Așadar, Thomas Jefferson, a văzut „dreptul la autogovernare” ca fiind cel mai prețios drept care necesită la rândul său însușirea anumitor capacități ce pot fi dobândite prin educație continuă și asimilarea regulilor.

Într-o altă abordare, știința administrației este considerată una politică, susținută de autorul român Paul Negulescu, care a promovat știința administrației în sistemul de învățământ în perioada interbelică. Negulescu analizează sistemul de atribuții pe care le au autoritățile publice de nivel diferit: „Nu mai trebuie să existe confuzie de atribuțiuni în ce privește pe funcționarii conducători, atât în administrațiunile comunale și județene, unde găsim și pe prefect și pe primar reprezentând și interesele locale și generale, ei fiind reprezentanți atât ai județului sau ai comunei, cât și ai Statului. Prefectul, agent al puterii centrale, funcționar politic și amovibil, nu poate fi un bun reprezentant al intereselor județului, pe care le sacrifică intereselor guvernului, precum și ordinelor ce le primește de la centru”. [178] Prin urmare, *principiul clarității funcțiilor administrative* este definitoriu în buna organizare a structurilor administrației publice de diverse nivele, ceea ce asigură descentralizare decizională și în consecință o autonomie locală funcționabilă.

În concluzie, analiza părerilor contradictorii ale filozofilor antici, ai exponenților diverselor perioade și doctrine ne ajută să percepem, nu doar originile primelor elemente și forme de autonomie, dar și practicile primare prin care acest principiu a fost exersat în realitățile îndepărtate. Analiza complexă permite înțelegerea autonomiei locale în sens larg sub aspect istorico-evolutiv.

1.2. Variabile teoretico-conceptuale instituționalizate ale autonomiei locale

O dată cu evoluția curentelor de gândire și în special dezvoltarea științei administrației ca una independentă, toate acestea corelate cu manifestarea libertăților comunităților locale în practică, se conturează tot mai mult conceptul de bază al autonomiei locale dar și alte noțiuni conexe. Astfel, *etimologic* cuvântul „autonomie” este compusul termenilor din limba greacă „auto” și „nomos” – ceea ce înseamnă „să îți dai reglementări proprii”. Noțiunea „autonomie” reprezintă, la propriu, dreptul de a guverna prin legi proprii. [215, p. 133] În ordinea evenimentelor istorice, autonomia locală este anterioară statului. Din perspectivă cronologică, autonomia locală

se încadrează în contextul mai larg al guvernății și al principiilor precum consimțământul guvernaților. În acest sens înregistrăm un termen specific „*swaraj*” care apare ca o ramură a ideologiei de autoguvernare. În 1928, Gandhi i-a dat acestei noțiuni conținutul unei revoluții integrale care cuprinde toate sferele vieții. Politic, *swaraj* ține de efortul continuu de a fi independent de controlul guvernamental, indiferent dacă este guvern străin sau național. Pentru Gandhi, *swarajul* poporului însemna suma totală a auto-conducerii indivizilor. Și în sensul său cel mai deplin, *swaraj* este mult mai mult decât eliberarea de toate restricțiile, este auto-conducere, auto-reținere, echivalat cu „*moksha*” – salvare. [142] Considerăm acest concept complex localizat la specificul Indiei, care poate fi extins din perspectiva paradigmei de auto-guvernare fiind tratată ca o libertate de acțiune și decizie. Tot de aici deducem caracterul multidimensional al autonomiei față de guvernele superioare, prin interferența cu toate ariile vieții comunitare.

Expresia „autoguvernare” este veche, fiind mobilizată în trecutul îndepărtat, în momentul primelor formulări ale idealurilor pe care le-am asociat de atunci cu democrația modernă, pentru a califica sistemul care a permis coloniilor britanice să beneficieze de o anumită autonomie administrativă și apoi, în contextul american, pentru a exprima ceea ce a fost considerat a fi centrul de greutate al stilurilor de viață democratice și al sistemelor politice. [235, p. 11] Există păreri conform cărora rădăcinile conceptului de autoguvernare cu sensul cunoscut în prezent, aplicat direct în practică, se trag în special din timpul Imperiului Britanic. Fiind un imperiu bazat mai mult pe liberul schimb, conceptul autoguvernării iese în prim plan aplicat în coloniile britanice nord-americane de-a lungul anilor 1840 și, în 1867, atunci când ele au devenit o confederație. [148]

Termenul de autoguvernare locală a fost folosit în mod tradițional pentru administrația locală din Regatul Unit și Germania. Istoria guvernării locale din Europa de Vest, Marea Britanie, SUA demonstrează conștientizarea crescândă a semnificației sale, ca rezultat al dezvoltării vieții parohiale și orășenești ce a început cu mult înainte ca statul modern să apară între sec. al XV-lea – XVII-lea. Orice control central era destul de scăzut, cu excepții în Franța și Prusia din sec. al XVII-lea, unde autoritățile locale erau suprapuse de intendenții centrali din prima și de comisariatul de război din cel din urmă. În Noua Anglie, unitățile locale - parohii, orașe - au apărut din originile lor ca unități spontane de autoguvernare. [162]

Prin urmare, istoria demonstrează o evoluție eterogenă a principiului autonomiei locale atât din perspectivă conceptuală fiind o idee pe larg polemicată de specialiști din diverse sfere de dezvoltare, cât și din punct de vedere aplicativ – reprezentând o practică implementată în diferite modalități în cadrul societății, începând de la parohii, comunități locale și continuând cu teritorii colonizate, iar ulterior societăți democratice și moderne. Autonomia reprezintă, *din punct de vedere politic*, dreptul unui stat, unei regiuni, unei minorități sau unei naționalități de a se

administra singură, în cadrul unui stat condus de o putere centrală, fără intervenția statului din care face parte. Administrația publică urmărește realizarea interesului comun al societății. Pornind de la aceasta, pentru realizarea administrației publice, comunitatea respectivă formează unele instituții, autorități, abilitate cu dreptul de a conduce din numele comunității și de a realiza scopul comun. În acest context se reliefează fenomenul de descentralizare ca un proces prin care se trece de la un sistem administrativ bazat pe subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale la un unul prin care soluționarea problemelor locale se face de cei aleși local. Astfel este creat un cadru de aplicare a autonomiei locale.

Autogovernarea sau autonomia locală ca exemplu de descentralizare a administrației de stat este recunoscută și de Hoetzel în 1938, care enumeră următoarele beneficii: particularitate locală și de fapt, excentricitatea circumstanțelor și nevoilor, creșterea înțelegerii sarcinilor și problemelor de administrație publică, educație politică a populației, împărțirea responsabilității pentru viața publică între stat și autoritățile locale. Hoetzel subliniază în plus necesitatea de a face distincția între conceptul politic și cel juridic de autogovernare. Conceptul politic face trimitere la autonomie doar ca un *principiu organizator* al administrației de stat, iar, cel juridic scoate în evidență faptul că „este furnizat de altcineva în afară de stat”. [153]

De ani de zile descentralizarea și autonomia locală au fost tratate drept concepte strâns asociate, așa cum au subliniat Fleurke F. și Willemse R. [141], autonomia locală aproape unanim fiind așteptată să dea o valoare pozitivă descentralizării, după Marcou G. [175] Cu toate acestea, relația lor variază în raport cu abordarea considerată a descentralizării. În țările în curs de dezvoltare, rezultatul descentralizării este autonomia locală, drept mecanism prin care apar efectele descentralizării, în timp ce în unele state federale autoritățile locale au preexistent guvernului central. Descentralizarea în sine poate să nu fie un concept foarte semnificativ, dar a devenit important din cauza presupunerii subiacente că *provoacă mai multă autonomie locală* și că acest lucru este inerent benefic cetățenilor. [141, p. 523] După cum a remarcat James W. Fesler în recenzia din 1965, „descentralizarea pare să fi fost transformată într-o valoare în sine”. [161]

Autonomia locală, care implică paradigma precum că guvernarea este o acțiune validă, se ciocnește cu pozitivitate în raport cu o serie lungă de concepții depreciative ale practicilor politice. Acesta este cazul conceptului de *gubernamentalitate* al lui Foucault, care echivalează guvernarea cu gestionarea controlată a subiecților umani și cu dominația rațională a populațiilor printr-o administrație puternică, bazată pe concepte „științifice”. [235, p. 5] În acest caz, noțiunea se referă la societăți în care puterea este descentrată și membrii acesteia joacă un rol activ în propria lor autogovernare, așa cum se afirmă în neoliberalism. Conceptul de *gubernanță* urmează de la gândurile etice, politice și istorice ale lui Foucault de la sfârșitul anilor 1970 până la începutul

anilor 1980. Cea mai cunoscută formulare a acestei noțiuni este prelegerea lui Foucault „Securitate, teritoriu și populație” – 1978, când autorul observă că arta guvernării e internă societății, nu externă și că acest tip de autoguvernare era practicat în societatea europeană, cum ar fi Italia, Germania, Franța, care a fost preluată de statul național modern ca fiind drept practici centrale. [126]

Folosind termenul *autonomie* pentru a descrie „capacitatea guvernelor locale de a lua decizii cu privire la serviciile pe care le oferă fără interferențe din partea centrului”, Page E.C. din Anglia avertizează totuși academicienii în 1982, care se ocupă de acest concept, împotriva dimensiunii sale normative și a varietății de puncte de vedere și sensuri să fie înțeles prin această „etichetă”. [184] În legătură cu acest argument, se dovedește că nu există o definiție stabilă a autoguvernării locale și că literatura științifică nu este foarte precisă în ceea ce privește operaționalizarea diferitelor sale componente. [166]

La fel menționează și academicianul de la Oxford – Gordon L. Clark în 1984, că problema este, evident, definirea sensului autonomiei locale. Sunt suficiente exemple în dezbaterile politice care demonstrează că autonomia locală este dorită de către ambele părți atât de stânga cât și de dreapta, chiar dacă ceea ce înseamnă pentru unele grupuri pare total diferit de interpretările altor grupuri. [146] În plus, prin posibilul său impact asupra interesului pentru politică, dezvoltarea conducerii și educația democratică a cetățenilor la nivel local, autoguvernarea locală poate acționa și ca o contra-putere față de nivelurile guvernamentale superioare. Desigur, aceste „valori de guvernanta” ar trebui să fie echilibrate de argumente precum interesul național legitim și echitatea în alegerile publice locale. În cele din urmă, poate permite distribuirea eficientă a serviciilor publice, ceea ce ajută la legitimarea administrației locale, după cercetătorul american Wolman H., cu care suntem de acord. [233]

De asemenea, pornind de la interesul național legitim, prof. francez Laubadère A. în „Tratat de drept administrativ”, specifică că administrația țării este încredințată unor autorități statale, ele fiind administrația centrală și unitățile sale teritoriale precum și administrația locală, chemată să administreze interesele colectivităților locale. Interesul general sau public al colectivității naționale sau locale devine scopul principal pentru care acționează administrația prin exercitarea competențelor. [171] Pentru definirea principiului, constituționalistul francez Prelot M. consideră, pe bună dreptate, că APL este o „administrație autonomă”, care co-administrează împreună cu administrația centrală problemele UAT. [197, p.142] Autonomia este adesea echivalată cu *auto-legislarea* în tradiția kantiană, care poate fi interpretată ca stabilind legi sau principii care trebuie respectate. [167] Așadar, subliniem faptul că autoguvernarea reprezintă inclusiv capacitatea unui grup de a exercita toate funcțiile necesare de reglementare fără intervenția unei autorități externe.

Din punct de vedere al *aplicabilității principiului autonomiei locale*, reformele de

descentralizare care implică puterea politică și responsabilitățile față de nivelurile de guvernare mai apropiate de cetățeni au preocupat globul încă din anii 1980. [160] Atât autonomia locală, cât și descentralizarea au fost pledate de multe instituții europene și internaționale importante ca instrument principal al „*bunei guvernări*” pentru a spori democrația și eficiența locală. [71] Acest lucru se întâmplă, după Hankla C., prin implicarea tot mai mare a cetățenilor în procesul politic, creșterea responsabilității deciziilor, încurajarea unei concurențe locale sănătoase etc. [149]

Potrivit lui Goldsmith M. este importantă preocuparea privind autoguvernarea locală, deoarece reprezintă condiția necesară pentru ca capacitatea reprezentanților locali să răspundă cererilor, nevoilor și problemelor cetățenilor. Din această perspectivă, cu cât se bucură de mai multă autonomie, cu atât mai sporită ar trebui să fie receptivitatea, capacitatea de răspuns și responsabilitatea lor. Adică, în condițiile unei autonomii veritabile se manifestă democrația locală, ce poate fi definită ca *puterea decizională transferată* în anumite domenii de competență de către un stat unei autorități locale sau regionale cu instituții democratice proprii. [145] În acest sens formulăm legitatea privind relația de interdependență dintre gradul de autonomie decizională și de acțiune locală cu nivelul calității serviciilor livrate de autoritățile publice locale. Acest coraport de cauză-efect determină inclusiv măsura de gestiune adecvată a resurselor la nivel local în vederea satisfacerii necesităților comunității de locuitori.

Atât autonomia locală, cât și *democrația locală* suferă de ambiguitate definițională în modul în care sunt utilizate. Pentru ca relația dintre ele să fie înțeleasă în mod corespunzător, este necesar, mai întâi, să se facă distincția între ele, așa cum propune Pratchett L. [77] Autonomia locală este adesea considerată a fi sinonimă cu democrația locală, deoarece fără un anumit grad de libertate pentru autodeterminare, este puțin probabil ca comunitățile să cultive practici democratice. Deși argumentul a afirmat un rol mai larg pentru democrația locală, poate fi puțină dispută că democrația locală se referă, în mod fundamental, la autonomia locală. Instituțiile democrației locale sunt locuri în care se practică politica. Cu alte cuvinte, aceste instituții sunt locuri pentru valori și priorități concurente și pentru rezolvarea colectivă a unor astfel de dispute.

Dacă valorile și preferințele concurente trebuie articulate și conflictele rezolvate, atunci instituțiile democrației locale trebuie să aibă un grad de putere și autoritate de a acționa: adică un anumit grad de autonomie locală. E dificil de evitat concluzia că autonomia locală este un concept fundamental în știința politică și știința administrației, legat atât de teoria, cât și de practica democrației în general. Se ia în considerare faptul că autonomia locală poate fi abordată în trei moduri: ca libertate de interferențe centrale; ca libertate de a efectua anumite rezultate; și ca reflectare a identității locale. Fiecare dintre aceste conceptualizări ridică diferite provocări pentru democrația locală și relația cu forme mai largi de practică democratică, conform opiniei lui

Pratchett L. [195] După cum menționează Zask J., autoguvernarea desemnează această fază esențială, dar neglijată, a vieții politice care constă în „a se guverna fără stăpân”, în a lua inițiative, în a participa activ la identificarea și soluționarea problemelor și intereselor publice, pentru a participa de fapt la decizii cu privire la grupurile din care fiecare aparține. [235, p. 7]

Primul principiu al *democrației* este faptul că lucrurile esențiale sunt cele pe care oamenii le dețin în comun, nu separat. Iar al doilea – instinctul politic sau dorința este unul dintre lucrurile în comun. Eventual democrația este forma politică care este cea mai propice pentru autoguvernare. Autonomia poate fi, probabil, încorporată în setul de idei social politice mai largi pe care le numim liberalism. [200, p. 2] Autoguvernarea este o formă de descentralizare a administrării afacerilor publice și existența sa aduce „control și echilibru” sistemului politic democratic. [194, p. 34]

Ideea de autoguvernare este *mai mult decât o politică, este o școală*. Așa cum se arată în „Publicul și problemele sale” de Dewey J., independența de care se bucură sau ar trebui să se bucure un individ în cursul asocierilor sale cu ceilalți nu este doar condiția unei societăți bune în general, este și condiția dezvoltării însăși a individualității umane. Autoguvernarea constituie o modalitate a experienței obișnuite a cărei desfășurare, fără a fi, desigur, politică în sensul obișnuit al termenului, este prepolitică. [235, p.9]

Principiul autonomiei locale este denumit în dreptul comparat și principiul *liberei administrări*, după autorii francezi Auby J.M. și Auby J.B. [115] Iar autorul ceh, Průcha P. relaționează autonomia cu „autorizarea de a crea putere de autoguvernare”, în timp ce o definește ca „organizare și putere - acțiuni protective ale autorităților teritoriale și grupurilor de interese de autoguvernare și ale instituțiilor acestora în concepția de putere specifică, pe de o parte, autoritățile de autoguvernare acționează acolo și sunt implicate în această activitate și, pe de altă parte, există entități în jurisdicția lor, însă al căror domeniu de activitate nu are esența puterii de stat”. [198]

Autoguvernarea este un concept în centrul activității politologului și economistului american Ostrom E., premiată cu Nobel pentru economie în 2009. Ostrom a studiat interacțiunea oamenilor și ecosistemelor și a demonstrat că *utilizarea resurselor epuizabile de către comunități poate fi rațională* și nu poate duce la epuizarea resursei fără intervenția guvernului, ceea ce înseamnă că dihotomia „persoană – stat” nu este o necesitate directă din punct de vedere economic. Opera sa tinde să arate că există o altă modalitate, autoguvernarea, definind cele două elemente cheie ale apariției sale: reciprocitatea și încrederea. Ostrom este bine cunoscută pentru activitatea de gestionare colectivă a bunurilor comune. În cartea „Guvernarea Comunelor”, expune experiențe fructuoase, dar și nereușite în guvernarea bunurilor colective, pentru a construi din experiența cumulativă „instrumente intelectuale mai bune” menite să traseze capacitățile și limitele comunităților autonome de a reglementa multe tipuri de resurse. [183] Analiza autoarei a fost

considerată de mulți pentru a promova descentralizarea și autonomia locală.

După cum putem observa, autorii americani încadrează conceptul de autonomie locală în perspectiva democrației și abordează subiectul în sens larg și interdisciplinar, corelând autonomia locală nu doar cu descentralizarea și actul democratic modern, dar și cu domeniul economic, social, cu elemente de mediu, ecologie, etică. În condițiile societății de astăzi, nu există paradigme și fenomene strict delimitate conceptual, iar autonomia locală nu este o excepție. Pentru buna funcționare a sistemului administrativ care la rândul său este parte a sistemului societal global, credem că autonomia locală devine o dimensiune transversală cu elemente din diverse domenii, anume pentru a răspunde tuturor provocărilor la nivel local.

Ideile cercetătorilor occidentali care studiază tipologiile de sisteme de guvernare locală pornesc de la existența unei inter-relații între funcțiile alocate administrației locale, discreția acordată autorităților locale și accesul politicianilor locali la statul central. În general, autorii occidentali analizează autonomia locală din perspectiva relației nivelului central cu nivelul local de administrare, inclusiv alocarea resurselor, drepturi și limite în asigurarea serviciilor publice.

În contextul conceptualizării autonomiei locale, prevederile și normele internaționale în materie au o semnificație relevantă. Un document important de nivel global este Declarația Universală cu privire la autonomia locală, de la Rio de Janeiro, 26.09.1985, care prevede că prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a încheia și gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale. [132, p. 45] Într-un șir natural al evoluției fenomenelor mondiale și în special ale celor europene, la 15.10.1985 Consiliul Europei adoptă *Carta europeană a autonomiei locale* specificând că autonomia locală trebuie să fie susținută atât din punct de vedere material cât și financiar, iar resursele financiare trebuie să provină atât din bugetul național cât și local. [4] Importanța autonomiei locale și influența pe care o are asupra activității APL în contextul integrării și însușirii valorilor europene reflectă democrația directă și statul de drept. [118] Potrivit prevederilor Cartei, autoguvernarea locală se bazează în primul rând pe legitimitatea democratică sau politică. Mai exact, să folosim o frază a lui Delcamp A., „suveranitatea conferită de alegeri în cadrul unui teritoriu și a legilor statului” implică faptul că orice autoritate aleasă în aceste condiții beneficiază de un principiu de competență generală atâta timp cât această competență nu încalcă competențele atribuite altor autorități de „legile statului”. [65]

Analizând evenimentele istorice și viziunile diverșilor cercetători, considerăm că autonomia administrației publice locale nu este o invenție a structurilor europene sau a actorilor politici, aceasta constituie un drept inerent al colectivităților locale. Autonomia locală caracterizează sistemele democratice de administrație publică într-un stat de drept.

Complementar influențelor cercetărilor autorilor occidentali privind conceptul autonomiei locale, în contextul studiului realizat, specificul conceptual al autonomiei locale în Rusia și opiniile autorilor din acest spațiu sunt de o relevanță deosebită. În general, ideea separării autonomiei locale de stat s-a bazat în spațiul rusesc pe o practică neînfrământată în societatea rusă după cum se arată în lucrarea „Муниципальная автономия и проблемы российской модернизации” (Autonomia municipală și problemele modernizării Rusiei), de Гельман В. Practica demonstrează că primele alegeri competitive pentru consiliile locale, după mai bine de 70 de ani de vot necompetitiv, au avut loc abia în primăvara anului 1990. Dar totuși la sfârșitul anului 1991, autonomia guvernării locale era limitată de numirile de mai sus a șefilor de administrație, așa-numita – „Verticală executivă”. Autorul specifică că „era dificil de mizat pe bazele de succes a autoguvernării „de sus” atunci când condițiile pentru apariția sa „de jos” au fost distruse”. [239] Trebuie să subliniem însă că sub aspect conceptual și metodologic autonomia locală, sau *autonomia municipală* așa cum este denumită în literatura rusească de specialitate, nu poate exista în condițiile lipsei delimitării clare a structurilor locale.

Autorul Вульфович Р.М. îl completează pe Гельман В., specificând că autonomia bazată pe voința politică a comunității locale, este una dintre caracteristicile definitorii ale nivelului local de guvernare, poate cea mai importantă caracteristică, precum și valoarea fundamentală a unei societăți democratice moderne. [238] Autorul caracterizează autonomia locală ca fiind un stimulator al eficacității activităților în rezolvarea problemelor locale. Susținem această idee, deoarece în astfel de circumstanțe autoritatea locală are capacitatea de a adapta procesele de natură mai generală la caracteristicile unui anumit teritoriu limitat și populația acestuia, responsabilizând politicienii locali în fața cetățenilor.

Sau, autonomia locală, după Brodtkin, este una dintre componentele cruciale ce asigură relația dintre statul democratic modern și cetățean, precum și posibilitatea participării sale la guvernarea statului. [122] Deci, problema autonomiei este o întrebare cheie a administrației publice și a guvernantei. Un guvern local este o formă de administrație publică care, în majoritatea contextelor, există ca nivelul inferior de administrație dintr-un stat dat. Guvernele locale acționează, în limitele competențelor care le-au fost delegate prin legislație sau directive ale nivelului superior. Varianta autonomiei locale este importantă pentru accentul pus pe libertatea localității de a decide și de a acționa.

Printre autorii ruși preocupați de conceptul și practica privind autonomia locală menționăm Грибанова Г.И. [240], Антипов А.Г., Захаров Н.Н., Шишигин А.В. [236], Бабун Р.В. [237]. Cercetătorii ruși analizează acest principiu mai mult din perspectivă politologică, raportat la practicile și realitățile politice, ce influențează puternic actul de administrare publică în Rusia.

Doctrina românească contribuie în mod remarcabil la conceptualizarea ideii de autonomie locală, în special din perspectiva științei administrației publice. Inspirat de direcția de cercetare administrativă a școlii franceze, Teodorescu A. precizează că „ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia”. [223] La general, autonomia locală trebuie să fie înțeleasă ca un drept al colectivităților locale de a-și satisface interesele proprii, după Teodorescu. [223] Descentralizarea teritorială implică existența autonomiei locale, prin urmare se poate afirma că descentralizarea este un sistem de organizare administrativă iar autonomia locală este un drept al colectivităților locale, desprins și decurgând tocmai din principiul descentralizării. [217, p.148]

Sau așa cum analizează Cărciumaru A. în „Descentralizarea în administrația publică locală”, descentralizarea, precum și autonomia locală, implică o deschidere către participarea cetățenilor la rezolvarea propriilor probleme, favorizând stabilirea unor legături mai strânse între administrațiile publice locale și comunitate, între cei care guvernează și cei care sunt guvernați. [125, p. 3-4]

Observăm în definițiile autorilor români din perioada contemporană că administrația este definită luând în calcul aspectul local. Astfel, Oroveanu M. în „Tratat de Știința Administrației”, identificând principiile și factorii științei administrației, menționează că finalitatea acesteia constă în misiunea satisfacerii interesului general al colectivităților umane. [182, p. 80] În același context, Alexandru I. definește știința administrației ca una social-politică, care are ca obiect studiul global al activității administrative a statului și a colectivităților locale, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile cu celelalte elemente ale societății, în vederea eficientizării acestuia, în scopul atingerii, în condiții optime, a funcțiilor pe care le are în cadrul *sistemului social-global*. [112, p.51] Despre știința administrației s-a conturat convingerea că „poate și trebuie să conducă la formularea de concluzii practice, de perfecționare a administrației, a organizării sociale în general”. [147, p.15]

O altă sursă de referință a autorului Alexandru I. este și lucrarea „Administrația publică” în care sunt analizate variabilele modelului democratic de administrație publică, inclusiv din perspectiva relațiilor dintre nivelul administrativ central și cel local. [111] În mod concentrat, Oroveanu M. studiază aspectele care privesc centralizarea, descentralizarea și autonomia locală în administrația publică, în general, și în APL, în special, prezintă o importanță deosebită, teoretică și practică, pentru buna organizare și funcționare a statului, în ansamblul său, subliniind că această problemă se pune în orice stat indiferent de structura sa, forma de guvernământ ori regimul politic. [182, p.44] În orice stat va predomina, într-o etapă sau alta, latura centralizatoare sau descentralizatoare, statul neputându-se guverna numai într-un regim exclusiv. În literatura de specialitate, principiul autonomiei locale este numit și *principiu de administrație utilă*, după prof. Popa E. [187, p. 121]

Atunci când definește noțiunea de autoritate publică, Iorgovan A., ca și Prelot, face trimitere la autonomia locală în sensul principal de autoritate publică – „organ public”, colectivitate de oameni care exercită prerogativele de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-una de administrație locală autonomă. [157, p. 20] Principiul autonomiei locale presupune o delegare a competențelor către autoritățile locale numai de ordin administrativ, nu și legislativ, astfel încât APL, cum specifică Preda M. „nu pot recurge la modificarea structurii administrative stabilite prin lege și nici nu pot crea alte autorități”. [196, p. 138] Conform promotorilor științei administrației publice, autonomia locală are caracter exclusiv administrativ și exclude existența unor raporturi de subordonare față de alte autorități publice de nivel local, regional sau central.

Similar viziunilor lui Teodorescu A., autorul Vida I. consideră că autonomia locală este forma modernă de exprimare a *principiului descentralizării administrative*. [230, p. 53] Substanța socială o constituie colectivitățile locale, adevăratul subiect al autonomiei locale, pe care populația cu domiciliul în UAT respectivă o exercită prin organele alese. Conținutul autonomiei cuprinde capacitatea autorităților alese ale administrației locale ca, alături de îndeplinirea atribuțiilor stabilite de lege, să răspundă interesului public local relevat de aceste autorități și de comunitatea locală. [231] Independența și autonomia APL se bazează pe faptul că aceste organisme sunt alese și nu numite de puterea centrală. Autoritățile APL au patrimoniu propriu și organizare internă de sine stătătoare. Pe de altă parte, autonomia UAT nu înseamnă independența acestora față de stat, ci doar dreptul colectivităților locale de a se autoadministra în condițiile prevăzute de lege, după părerea lui Ionescu C. [156, p.104]

Exercitarea atribuțiilor organelor reprezentative ale comunităților locale are la bază unele principii, conform autorului Coman-Kund L. [128, p.104]:

- administrarea liberă, prin consilii alese, în condițiile prevăzute de lege;
- interdicția exercitării tutelei administrative a unei colectivități locale asupra alteia;
- transferul de competență sau putere normativă de la nivel central spre nivel local pentru exercitarea corespunzătoare a sferei de atribuții transmise în acest mod;
- transferarea de bunuri, persoane și servicii în competența locală însoțită de compensarea financiară pe baza cheltuielilor suportate de stat la data transmiterii acestora.

Din punct de vedere *managerial*, autonomia locală se referă la capacitatea guvernului local de a utiliza patrimoniul local în conformitate cu interesele locale. Trebuie să ținem cont de faptul că principiul autonomiei locale se bazează pe propriul său patrimoniu, care este administrat de guvernul local ales liber. Patrimoniul pe care îl are fiecare comunitate din UAT este, de fapt, sursa prosperității și dezvoltării sale, rezolvarea cerințelor și nevoilor oamenilor. [174] Suntem parțial

de acord cu opinia lui Manda C. Completăm această accepțiune cu paradigma conform căreia patrimoniul reprezintă în esență o condiție obligatorie a prosperității și dezvoltării comunităților locale. Iar din perspectivă metodologică, în lipsa unui management public local iscusit nu poate fi asigurată bunăstarea și progresul UAT chiar și în condiția existenței resurselor adecvate.

O relevanță deosebită în analiza conceptului autonomiei locale încadrat în tema de cercetare a prezentului studiu o are școala administrativă autohtonă, sau promotorii științei administrative din Republica Moldova. În această ordine de idei, menționăm autorul Platon M. care specifică în primul curs universitar, consacrat științei administrației în RM, că „spectrul obiectului de studiu al științei administrării este vast, cu preocupări globale, fundamentale, cum ar fi elaborarea principiilor de bază ale suveranității naționale”; „transparenței în administrația publică”; „autonomiei locale”, „politicii de personal”.

Autorul argumentează necesitatea respectării principiului de transparență și autonomie locală în AP, pornind de la rolul acesteia, care trebuie să realizeze interesul general al societății, iar la desfășurarea activității își aduc o contribuție însemnată, organizată sau individuală, cetățenii. [185, p. 77] În același sens, prof. Platon M. afirmă că în orice stat sunt două tipuri de interese – o parte din ele cu semnificație generală privind toți locuitorii, și altă parte, proprii unei anumite colectivități. În scopul racordării acestor categorii de interese, statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele garantând o rezolvare mai mult sau mai puțin potrivită situațiilor existente. [185, p. 112]

Autorul Sîmboteanu A. subliniază că „esența autonomiei locale constă în stabilirea unui statut distinct al comunităților locale din UAT și al autorităților administrative ale acestora în raport cu administrația de stat, fie centrală, fie desconcentrată în teritoriu”. [201] Sîmboteanu A. reprezintă unul dintre autorii autohtoni preocupați de tematica administrației publice în general și autonomia locală, în particular. În lucrarea „Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept”, [202] autorul analizează *procesul de tranziție a sistemului administrativ al Republicii Moldova*, evidențiind etapele concrete și elementele specifice ale acestora, un subiect foarte apropiat temei de cercetare a prezentului studiu.

Mai mult, prof. Sîmboteanu A. continuă cercetarea subiectului dat, analizând în studiul „Descentralizarea administrativă în contextul tranziției spre o administrație publică locală autonomă” variabilele privind descentralizarea din perspectiva gradului de autonomie a APL. [204] Viziunea autorului asupra evoluției administrației publice din RM este una complexă care include reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu UE cu referire la administrația publică. Astfel, articolul „Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană” vine cu o analiză cuprinzătoare privind gradul de

convergență între sistemul administrativ moldovenesc și Spațiul Administrativ European. [205] În același timp, menționăm valoarea deosebită în sensul prezentei teze a culegerii de studii „Administrația publică: prin reformare spre modernizare”, care prezintă abordările prof. Sîmboteanu A. privind diverse aspecte ale administrației publice. [203]

Prof. Dulchi I. tratează subiecte conexe autonomiei locale studiind oportunitatea reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Astfel, Dulchi I. încadrează necesitățile de reformare a APL într-un cadru complex, ce include serviciile publice, competențele APL, alocarea resurselor și alte elemente relevante. În sensul prezentei lucrări, articolul „Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova” contribuie cu un suport analitic esențial, prin care autorul Dulchi I. prezintă opțiuni de organizare administrativ-teritorială în baza practicilor statelor europene. [136] Autorul este, de asemenea, preocupat de relațiile administrației publice cu societatea civilă, [135] cultura profesională a funcționarilor publici, procesul decizional în administrația publică – fenomene interferente autonomiei locale.

Șaptefrați T. reprezintă un alt autor autohton care abordează pe larg în cercetările sale autonomia locală în contextul bunei guvernări. Autoarea menționează că „devoluția generează un grad de autonomie mai ridicat și implică transferul de responsabilități de la nivelul guvernului central la niveluri de guvernare inferioare care au fost împuternicite prin prevederi constituționale sau statutare.” [213, p. 7] În același sens, Șaptefrați T. identifică audierile publice ca un instrument democratic pentru realizarea autonomiei locale care constau în consultarea cetățenilor privind problemele de interes public, în vederea identificării celor mai stringente probleme. [212, p. 23]

Prin lucrarea amplă „Administrația publică locală”, grupul de autori Balan O., Șaptefrați T., Popovici A. elucidează și promovează un sistem eficient de administrare cu mecanisme și instrumente moderne în APL. Autorii susțin că dezvoltarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală eficient și performant este o prioritate necesară a bunei guvernări. Lucrarea abordează o serie de subiecte de bază privind APL, oferind directive referitoare la modul în care poate fi organizată și realizată activitatea administrației la nivel local. [117]

Un alt grup de autori autohtoni preocupați pe larg de tematica administrației publice locale în Republica Moldova – Popa V., Manole T., Mihăilăuță I. cercetează subiectul în lucrarea „Administrația publică locală a Republicii Moldova”. Autorii analizează noțiunea de administrație publică, reprezentând un ansamblu de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice și subliniază faptul că primarul sau consiliul local ar trebui să țină cont de manifestarea de voință a titularului de drept la APL autonomă. [188] Într-o altă lucrare a sa, prof. Popa V. subliniază faptul că între autoritățile centrale și cele locale, organizarea și prestarea serviciilor publice, poate avea loc doar sub forma descentralizării și desconcentrării. Deoarece interesele

publice ale unei colectivități nu au întotdeauna aceeași întindere, întrucât pot exista interese generale ale statului, dar și interese ale unor structuri regionale, după cum pot exista și interese ale unor localități sau ale unei singure, ar trebui să se înțeleagă foarte bine că pentru o AP eficientă trebuie să se țină cont de serviciile care realizează interesul comunității locale. [191, p. 14] De asemenea, Popa V. analizează împreună cu Munteanu I. și Mocanu V. în lucrarea „De la centralism spre descentralizare”, descentralizarea drept un proces de dezvoltare organizațională, unul de tranziție de la un tip de sistem spre altul, fundamental diferit, totul realizat în vederea creșterii calității serviciilor oferite comunității. [189]

O analiză comprehensivă privind administrația publică locală în Republica Moldova o regăsim la autorul Cornea S. În monografia „Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova” el analizează detaliat *puterea locală în sistemul puterii publice*, abordează descentralizarea ca un mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii, inclusiv din punct de vedere al responsabilităților. Autorul realizează și un studiu privind necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale menționând că „stabilirea judicioasă a dimensiunilor teritoriale ale colectivităților locale în baza principiilor autonomiei locale are o mare importanță pentru dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale”. [131, p. 45]

Cercetătorii din Republica Moldova, în special Cornea S., Sîmboteanu A. [202; 204], Popa V., [1] și Munteanu I. [189] și Deliu T. [132], pun accent deosebit pe reformele și descentralizarea administrației publice. În general, autorii autohtoni analizează autonomia locală ca principiu fundamental al procesului de administrare publică locală alături de descentralizare. Principiile se încadrează într-un context în care democrația este funcțională, de aceea autorii studiază pe larg inclusiv condițiile de asigurare a autonomiei locale în Republica Moldova.

Prin urmare, *conceptul de autonomie locală* se referă la drepturile colectivităților locale și devine o garanție ale acestora în raport cu statul. Fiind un drept, autonomia locală reprezintă asumarea de responsabilitate și însușirea capacităților de exercitare a acestui drept. La fel, autonomia implică deținerea și buna gestionare a resurselor locale în procesul de satisfacere a necesităților comunității locale.

1.3. Cadrul metodologic de cercetare a dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale

În baza analizei istoriografice și a literaturii de specialitate realizată mai sus, deducem că în societatea modernă autonomia locală poate fi aplicată și respectată doar într-un cadru sistemic cu un ansamblu de legi și reglementări juridice consolidate, cu un sistem de instituții și relații clar definite și distribuite. De aceea considerăm că autonomia locală este o dimensiune a societății democratice, având rădăcini teoretico-empirice din cele mai vechi timpuri. Consolidarea

autonomiei locale necesită timp și efort din partea tuturor actorilor implicați în actul de administrare publică. Iar procesul de dezvoltare a autonomiei locale diferă de la țară la țară, în funcție de contextul național, cultura administrativă și circumstanțele de organizare a societății. În contextul prezentului studiu, evoluția autonomiei locale are o semnificație-cheie. Astfel propunem definirea *dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale* care reflectă procesele de transformare a fenomenelor administrative determinând schimbări esențiale ale autonomiei locale prin depășirea componentelor vechi și însușirea elementelor de noutate. Din punct de vedere tranzitoriu ne referim la o consecutivitate de etape de trecere și adaptare a autonomiei locale în contextul proceselor de reformare a sistemului administrativ din Republica Moldova. Șirul stadiilor de evoluție a autonomiei locale sunt studiate în cadrul temporal cuprins între anii 1990 – 2020.

În aspect larg, se propun spre analiză șase dimensiuni ale autonomiei locale, conform fig. 1.1., dintre care *dimensiunea legală* și cea *instituțională* devin definatorii pentru evidențierea etapelor de tranziție a autonomiei locale în Republica Moldova. Dimensiunile autonomiei locale formulate în contextul prezentului studiu, sunt cercetate prin interferența acestora, întrucât toate șase în ansamblul lor constituie o autonomie funcționabilă la nivel local. Anumite dimensiuni devin evidente și relevante în contextul unor etape concrete de tranziție a autonomiei locale în RM.

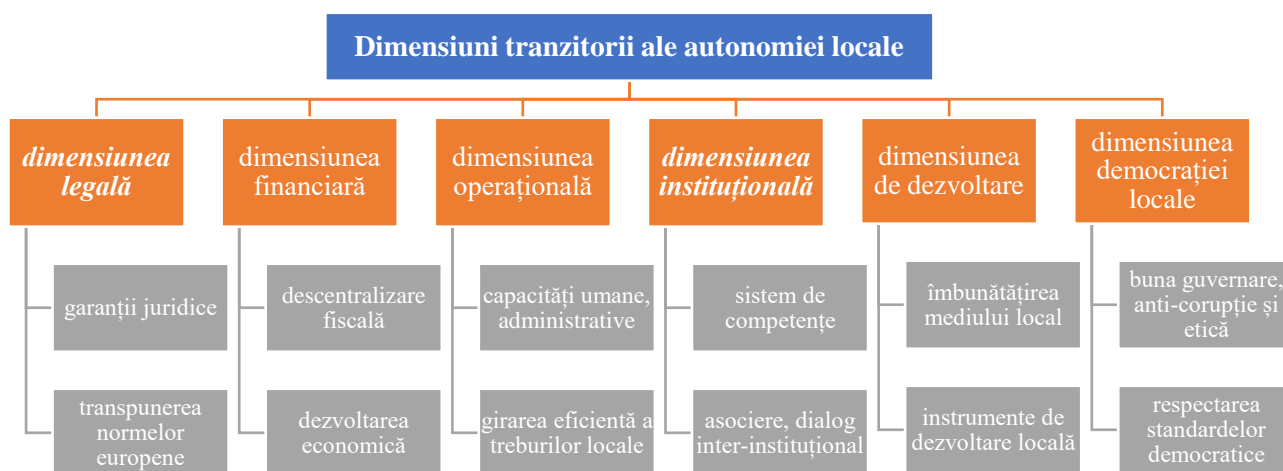


Figura 1.1. Dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova
Sursa: elaborat de autoare

Prin urmare, în scopul prezentării unei abordări complexe a conceptului analizat în lucrare, în procesul de realizare a cercetării sunt aplicate un șir de principii, abordări și metode de cercetare științifică. Menționăm următoarele principii și abordări care au facilitat elaborarea lucrării:

Principiul istorismului ocupă un rol central în elaborarea acestui studiu, întrucât specificul temei presupune o analiză comprehensivă din punct de vedere al tranziției autonomiei locale. Evenimentele și fenomenele corelate cu autonomia locală sunt analizate în procesul apariției și dezvoltării lor istorice, ceea ce a permis evidențierea elementelor tranzitorii ale autonomiei locale

în RM. Acest principiu stă la baza conturării conceptului autonomiei locale în general, pornind de la ideile marilor gânditori, ajungând până la cercetătorii moderni și actuali. Abordarea complexă a permis o înțelegere cuprinzătoare a autonomiei locale și o prezentare detaliată. Acest principiu a fost aplicat în cazul tuturor capitolelor și subcapitolelor tezei.

Principiul interdisciplinarității a permis să observăm diversitatea sferelor de interferență a autonomiei locale, fiind studiată atât de cercetători din domeniul administrativ, politologic, juridic dar și sociologic, economic. Autonomia locală este, așadar, un principiu multidimensional, absolut nescutit, care evoluează o dată cu societatea și se adaptează noilor circumstanțe de organizare a lumii, păstrând la bază sistemul de atitudini și valori ale procesului administrativ. Acest principiu este absolut relevant în procesul de definire a conceptului autonomiei locale, dar și în evidențierea trăsăturilor cadrului legal și instituțional privind autonomia locală din RM (capitolul 3).

Principiul determinismului a avut rol de ghidare în analiza proceselor social-politice, transformările legale și instituționale în etapele de tranziție ale sistemului administrativ din Republica Moldova (în subcapitolele 2.2 și 2.3) și ale proceselor de europenizare a țării din perspectiva cauzelor și a efectelor exercitate asupra autonomiei locale (subcapitolul 4.1).

Principiul complementarității, având la bază metoda cooperativă, a fost relevant în procesul de studiere a definițiilor autonomiei locale (capitolul 1), cadrului legal și instituțional privind autonomia locală (capitolul 3) etc.

Principiul obiectivității a stat la baza elucidării trăsăturilor specifice ale autonomiei locale din Republica Moldova, prin prisma cadrului legal și instituțional. Considerăm acest principiu ca fiind unul transversal pentru toată lucrarea, important în egală măsură în analiza informațiilor.

Principiul simplității vine în suportul conceptualizării autonomiei locale, alături de acceptabilitate, evaluare și alegere. În așa mod a fost posibilă identificarea ideilor diverșilor autori privind autonomia locală și formularea unui concept coerent.

În același context, *abordarea sistemică* a oferit posibilitatea de a cerceta sistemul administrativ din Republica Moldova, dar și din alte state, ca un sistem integrat, dar și ca un întreg constituit din părți componente care inter-relaționează între ele (capitolul 2 și 3). Iar *abordarea politologică* a facilitat studierea și evidențierea procesului de europenizare a sistemului politico-administrativ din RM prin identificarea impactului valorilor democratice europene asupra autonomiei locale.

Specific domeniului de cercetare, a fost utilizată *abordarea situațională*, care a stat la baza studierii structurilor instituționale administrative în contextul autonomiei locale. Această abordare a fost utilă în perceperea complexității și amplitudinii autonomiei locale raportată la dinamica societății, în Republica Moldova. Abordarea situațională a fost aplicată prin analiza sumei

circumstanțelor, care influențează substanțial autoritățile publice concrete în perioade exacte, din perspectiva autonomiei locale. Abordarea a permis studierea evoluției procesului de administrare publică din prisma autonomiei locale și încadrat în contextul reformelor, conform caracteristicii tematicii investigate.

Cercetarea empirică și documentară se referă la analiza situației și provocărilor reale ale sistemului administrativ din Republica Moldova, din perspectiva autonomiei locale ca principiu fundamental de administrare publică. Materialul empiric a fost acumulat, în principal, prin aplicarea metodei *analizei de conținut*, având la bază obiectivitatea, caracterul sistematic și cel cantitativ. Reieșind din specificul tematicii și a studiului în sine, subliniem faptul că, *cercetarea documentară* ocupă un rol central în procesul de realizare a acestei teze. Acest lucru se explică prin necesitatea utilizării pe larg a documentelor administrative scrise (legi, acte normative, strategii, planuri de acțiuni, ordine etc.), care vin de la administrația publică însăși. De asemenea, interpretarea datelor și informațiilor din rapoartele oficiale și cele alternative, precum și a cunoștințelor cuprinse în diverse ghiduri, studii metodologice, a constituit un punct focal pentru stabilirea și identificarea elementelor tranzitorii ale autonomiei locale din RM. Cu toate acestea, studiul cuprinde și latura *cercetării conceptuale*. Aceasta este aplicată în special pentru a dezvolta și/sau reinterpretă conceptul de autonomie locală, dar și alte paradigme conexe temei investigate.

Ținând cont de tematica investigației, accentuăm că baza metodologică aplicată în realizarea prezentei teze de doctorat este una specifică științei administrației. În procesul de studiu sunt aplicate următoarele metode de cercetare:

– *metoda istorică* a oferit posibilitatea de a studia autonomia locală sub aspect conceptual în accepțiunea diverșilor gânditori din diferite timpuri și perioade istorice în capitolul 1. La fel, această metodă a stat la baza cercetării istoriografice de evoluție a principiului autonomiei locale în RM, evidențiind etapele de dezvoltare și tranziție în capitolul 3, nivelul actual, ceea ce a permis conturarea perspectivelor de dezvoltare pentru viitor, în subcapitolul 4.2.

– *metoda comparativă* a facilitat studierea experienței statelor membre ale UE, dar și din spațiul PE evidențiind similitudinile și deosebirile privind dezvoltarea și respectarea autonomiei locale, în subcapitolul 2.2. Comparăția este o premisă importantă și în cazul analizei etapelor de evoluție a autonomiei locale în RM sub aspectul cadrului legal (subcapitolul 3.1.) și instituțional (subcapitolul 3.2).

– *metoda structural-funcțională* a permis determinarea și evidențierea rolului AP în viața socială, în general, prin prisma principiului autonomiei locale. Această metodă a fost deosebit de utilă în analiza funcțională a cadrului instituțional din RM în subcapitolul 3.2. Astfel au fost observate trăsăturile structurale și capacitățile de funcționalitate a instituțiilor administrative de

diferite nivele, cu rol important în aplicarea și respectarea autonomiei locale, atât în RM, cât și în anumite state membre ale UE (subcapitolul 2.1) și în țările PE (subcapitolul 2.2). Trebuie să specificăm faptul că această metodă a fost aplicată în combinație cu dimensiunea istorică în scopul elucidării dezvoltării autonomiei locale în timp și cu dimensiunea geografică cu dublă ramificare: orizontală (prin specializarea atribuțiilor distribuite între unitățile de același rang) și verticală (prin ierarhizarea activităților pe niveluri separate), în subcapitolul 3.2 și episodic în subcapitolul 4.1.

– *metoda instituțională* a stat la baza examinării proceselor de instituționalizare și dezvoltare a autonomiei locale ca principiu recunoscut și reglementat de administrare publică, din perspectiva etapelor de tranziție și evoluție a RM (în subcapitolul 3.1 și 3.2), inclusiv sub aspectul integrării europene (subcapitolul 4.1.).

– *metoda sistemică* vine să contureze și să încadreze autonomia locală în sistemul de administrare publice, drept principiu fundamental recunoscut la nivel european prin acte dedicate, dar și la nivel național prin reglementări constituționale și legale (subcapitolul 3.1). Mai mult, datorită acestei metode, autonomia locală este plasată în sistemul de principii și valori democratice și europene, în cadrul subcapitolului 4.1.

– *metoda fenomenologică* a permis examinarea fenomenelor, proceselor și evenimentelor ce au influențat evoluția autonomiei locale în Republica Moldova. Prin această metodă a devenit posibilă evidențierea anumitor criterii, în baza evenimentelor interne și externe, de delimitare a etapelor de tranziție a autonomiei locale din Republica Moldova, în capitolul 3 și capitolul 4.

– *metoda studiului de caz*, fiind o metodă specifică utilizată în știința administrației, este aplicată în analiza evoluției autonomiei locale din Republica Moldova (capitolul 3), precum și în cazul altor state membre ale Uniunii Europene și cele din regiunea Parteneriatului Estic (subcapitolul 2.1 și 2.2). Acest studiu presupune sinteza și analiza datelor și informațiilor din diverse surse, pentru o expunere a subiectului investigat, ceea ce impune o cercetare a circumstanțelor în care s-a produs evoluția autonomiei locale în Republica Moldova, în mod special, prezentarea cronologică a evenimentelor marcante etc. Prin studiul de caz a fost analizată capacitatea de creditare a autorităților locale din Republica Moldova (subcapitolul 3.2).

– *metoda statistică* a fost utilă în investigarea autonomiei locale financiare în RM (în subcapitolul 3.1 și 3.2) și în alte state (subcapitolele 2.1 și 2.2). A fost utilizat indicele autonomiei locale pentru realizarea clasamentului statelor din spațiul european (capitolul 2). Această metodă a fost tangențial aplicată pentru studierea nivelului de realizare a acțiunilor asumate în cadrul strategiilor relevante din domeniu sau a planurilor de acțiuni în contextul asocierii Republicii Moldova la UE (subcapitolele 3.1, 3.2 și 4.1). Astfel, prin intermediul observației indirecte au fost

culese date din diverse rapoarte, studii, strategii.

– *metoda inductivă* a permis, alături de observație, analiza funcțiilor de bază ale instituțiilor și structurilor care asigură aplicarea și respectarea principiului autonomiei locale în Republica Moldova (subcapitolul 3.2). Această analiză a fost completată de studiul amplu al cadrului legal privind autonomia locală din țara noastră (subcapitolul 3.1), ceea ce a permis evidențierea etapelor și particularităților evoluției autonomiei locale.

– *metoda deductivă* a facilitat extragerea a numeroase observații bazate pe date empirice, cu referire la caracteristicile autonomiei locale din Republica Moldova și din alte state, inclusiv sub forma evidențierii unor asemănări și deosebiri produse de impactul autonomiei locale asupra sistemului de administrare publice și a bunei guvernări (capitolul 2). Plecând de la premisele privind evoluția autonomiei locale în Republica Moldova (capitolul 3), a fost posibilă evidențierea consecințelor procesului tranzitoriu spre democrație și a impactului europenizării asupra aplicării și respectării principiului autonomiei locale (subcapitolul 4.1). În scopul angajării în demersul deductiv, această metodă a fost combinată cu analiza conținutului și analiza statistică.

– *metoda cronologică* a reprezentat o metodă fundamentală pentru identificarea etapelor de tranziție a sistemului administrativ din Republica Moldova spre democrație din perspectiva autonomiei locale. Datarea calendaristică este absolut relevantă pentru delimitarea temporală a evenimentelor care au marcat etapizarea procesului de evoluție a autonomiei locale în RM.

– *metoda de intersecție*, care ține de analiza documentelor, a cadrului legal dar și a literaturii de specialitate, a rapoartelor instituțiilor relevante în domeniu și cele alternative, a permis formularea conceptului de autonomie locală într-un mod complex și cuprinzător, dar și studierea elementelor specifice ale autonomiei locale din Republica Moldova. Mai mult, această metodă a impulsionat cercetarea nivelului de aplicare a autonomiei locale de către instituțiile din Republica Moldova prin prisma normelor Cartei europene a autonomiei locale.

– *metoda analizei și sintezei* au stat la baza formulării concluziilor și recomandărilor privind necesitatea aplicării coerente și respectării autonomiei locale în Republica Moldova.

Prin urmare, aplicarea individuală dar și îmbinarea metodelor de cercetare, a permis evidențierea elementelor tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova, prin încadrarea proceselor de evoluție în cadrul reformativ al administrației publice și în corelație cu europenizarea și democratizarea administrației, dar și a societății moldovenești, în general.

Cadrul metodologic elaborat și aplicat în această teză de doctorat reiese din problema de cercetare, scopul și obiectivele de studiu. De asemenea, au fost trasate câteva direcții de soluționare a problemei de cercetare, care vin ca rezultat al activității cercetătoarei din ultimii zece ani, de

suport și consultare a autorităților publice locale din RM, dar și colaborarea cu autoritățile publice centrale pe latura politicilor publice de dezvoltare locală, regională, urbană, sporirea transparenței prin aplicarea noilor tehnologii etc., și cu instituțiile europene sau reprezentanțele europene pe marginea programării intervențiilor adresate APL din Republica Moldova.

În acest context, menționăm următoarele *direcții de cercetare* a subiectului investigației:

– Dorința de asimilare a principiilor și valorilor democrației a apărut în perioada imediată după proclamarea independenței Republicii Moldova. Autonomia locală este parte componentă a sistemului de principii democratice asumate de către RM, inclusiv prin aderarea la Carta europeană a autonomiei locale, dar și declararea aspirațiilor de aderare europeană.

– Pentru o percepere complexă a autonomiei locale este indispensabilă cercetarea acestui principiu atât din perspectivă conceptuală, istoriografică cât și empirică – evoluția cadrului legal și instituțional privind autonomia locală în Republica Moldova în contextul derulării reformei administrației publice.

– Tranziția Republicii Moldova spre un sistem democratic și modern de administrare publică devine un proces interminabil și dificil de definit. În acest sens, devine necesară delimitarea etapelor de evoluție a autonomiei locale în Republica Moldova.

– Apartenența la structuri relevante de nivel european, regional și internațional a Republicii Moldova facilitează aplicarea și respectarea autonomiei locale pe toate dimensiunile sale. În consecință se pune în discuție nivelul și corectitudinea mecanismelor de respectare a autonomiei locale de către Republica Moldova.

– Experiențele statelor membre ale Uniunii Europene, dar mai ales ale celor cu trecut istoric și de dezvoltare similar cu al Republicii Moldova, precum și lecțiile învățate ale țărilor din Parteneriatul Estic, devin reliefante din perspectiva evoluției APL bazată pe autonomie.

Așadar, aceste direcții de cercetare demonstrează în mod evident indispensabilitatea studierii dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale din Republica Moldova, din diverse perspective, prin conturarea aplicării principiilor de bună guvernare, scoaterea în evidență a impactului proceselor de europenizare a țării, dar și a necesităților sau restanțelor înregistrate de Republica Moldova la capitolul aplicării și respectării autonomiei locale.

1.4. Concluzii la Capitolul 1

1. Viziunile gânditorilor din diferite etape istorice, privind abordările corelative conceptului de autonomie locală sunt determinate de specificul organizării societale în perioadele respective. În epoca Greciei antice preocupările principale deduse se referă la raportul dintre

deținătorii puterii și demos, iar o dată cu evoluția omenirii, observăm în perioada renașterii și a iluminismului viziuni consolidate privind binele comun și definirea guvernelor locale. Contractul social prinde contur în aspectul relației stat – individ (societate), având tot mai mulți adepți. Ideile marxismului și mai ales ale leninismului indică asupra unei autonomii locale artificiale.

2. Promotorii științei administrației au avut un rol important în definirea conceptului de autonomie locală, tratând acest principiu drept unul fundamental în procesul de administrare publică locală. Noțiunile și teoriile cercetătorilor în materie au servit drept bază pentru formulările legale, perfecționarea și completarea normelor juridice pentru o reglementare complexă, dar mai ales pentru o implementare eficientă a autonomiei locale. Paradigmele formulate în acest sens se referă în mod concentrat la coraportul dintre nivelurile administrației publice, patrimoniul și gestiunea acestuia la nivel local, capacitățile locale necesare în realizarea autonomiei.

3. Conceptualizarea autonomiei locale necesită o abordare complexă. Autonomia locală definește stilul democratic de administrare publică și pornește în mod logic de la ideea de colectivitate locală. Autonomia locală nu reprezintă doar un principiu administrativ, dar mai mult decât atât – este un mod de a acționa la nivel local, un cadru de drepturi dar și limite bine definite, împuterniciri și delegări, reglementate legal. Accepțiunile privind egalitatea și legitimitatea au favorizat dezvoltarea metodologică a principiului autonomiei locale. Datorită evoluției sale eterogene, autonomia locală a dobândit un caracter multidimensional și interdisciplinar.

4. Aplicând metoda bibliografică în realizarea prezentului studiu, observăm o preocupare extinsă atât a autorilor străini cât și a celor autohtoni în ceea ce privește autonomia locală drept principiu esențial al administrării publice. Fiind un fenomen în continuă schimbare, dimensiunile tranzitorii ale autonomiei locale în Republica Moldova sunt reflectate tangențial de diverși autori locali, prin încadrarea subiectului dat în tematici mai largi. Acest lucru indică asupra actualității și necesității prezentei cercetări, pentru o definiție clară a specificului și o evidențiere coerentă a etapelor de tranziție spre o democrație funcțională a RM din perspectiva autonomiei locale.

5. Cadrul metodologic specific cercetării în domeniul științelor administrative definește procesul de determinare a dimensiunilor tranzitorii a autonomiei locale din Republica Moldova. Dimensiunea legală și cea instituțională a autonomiei locale stau la baza delimitării etapelor de transformare a autonomiei locale din RM. Fiecare perioadă de evoluție a autonomiei locale se caracterizează în mod diferit din perspectiva anumitor dimensiuni tranzitorii, care se evidențiază în mod firesc. Cadrul temporal pentru realizarea prezentului studiu contextualizat pentru Republica Moldova, reprezintă intervalul anilor 1990 – 2020.

2. PRACTICI EUROPENE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ

2.1. Mecanisme tranzitorii ale autonomiei locale în statele membre ale Uniunii Europene

Considerăm că autonomia locală se întâlnește în societățile dezvoltate din punct de vedere administrativ. Un exemplu elocvent pentru societățile în tranziție, sunt statele membre ale UE cu tradiție în aplicarea principiilor democratice, dar și ale celor din spațiul ex-sovietic, ale căror bune practici devin inspiraționale, iar lecțiile însușite servesc drept experiențe de reper. Ne propunem să analizăm aceste variabile în baza criteriilor teoretico-metodologice deduse din cerințele Cartei europene dar și conceptele empirice privind tranziția administrației publice locale.

Consacrarea constituțională a autonomiei locale determină rolul și locul acestui principiu în întregul sistem administrativ al oricărui stat. În acest sens observăm că există trei tipuri de state ale căror constituții reglementează în mod diferit autonomia locală, conform tabelului 2.1. În țările ale căror constituții sunt mai vechi această noțiune nu există în mod direct, în timp ce constituțiile mai noi cuprind terminologia dată. Iar al treilea tip de țări sunt cele care reglementează conceptul autonomiei în legislația internă, nu în constituție.

Tabelul 2.1. Reglementarea constituțională a autonomiei locale în statele europene

Categoriile de state	Exemple de state europene	Reglementarea constituțională
Țări ale căror constituții au fost adoptate în perioade îndepărtate	Germania (1949), Belgia (1831), Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord ¹ (1215, 1628, 1679, 1689, 1911, 1949, 1958), Irlanda (1937), Danemarca (1953)	Constituțiile nu utilizează expres termenul de autonomie locală
State care au adoptat constituții mai recente	Spania (1978), Grecia (1975), Luxemburg (1868 cu revizuire în 1948 și 1993), Portugalia (1976),	Această terminologie este consacrată în reglementările fundamentale
State care nu utilizează în mod expres astfel de noțiuni în constituție	Franța	Există legislație internă ce conține conceptul de autonomie locală

Sursa: Elaborat de autoare în baza informațiilor [241]

Există, în principiu, două modalități de recunoaștere a autonomiei locale: ca regim juridic unic și general; sau regim excepțional și particular. În primul tip se încadrează statele care asigură o identitate de tratament juridic comunităților locale, utilizând o bază juridică unică. De exemplu, Constituția Greciei reglementează organizarea administrației de stat pe baza unui sistem de desconcentrare, încredințând gestiunea afacerilor locale colectivităților locale, care se bucură de autonomie administrativă. Sau Constituția Luxemburgului ce reglementează comunele formate din

¹ Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu mai este membru al UE din ianuarie 2020.

comunități autonome, constituite pe bază teritorială, posedând personalitate juridică. [241]

Autonomia ca regim excepțional și particular se regăsește în statele care, prin legea lor fundamentală, având în vedere particularitățile istorice, lingvistice ale constituirii lor, atribuie un anumit sistem de autonomie fie comunităților locale, fie comunităților lingvistice, fie anumitor structuri teritoriale. De exemplu, Constituția Italiei, după ce consfințește organizarea statului în regiuni, provincii și comune (art.114), recunoaște, pe de o parte, calitatea regiunilor de organisme autonome ce dispun de puteri particulare (art.115), iar pe de altă parte, atribuie Sardiniei, Siciliei, forme și condiții specifice de autonomie în termenii unor statute speciale.

În Italia organizarea administrației statului are o structură piramidală fiind, în mare parte, de inspirație franceză, cu un regim uniform. Italia dispune de o amplă descentralizare administrativă în serviciile publice, întrucât conform textului constituțional, Republica este bazată pe principiile autonomiei administrative locale și pe maxima descentralizare a serviciilor puse la dispoziție de către stat. Descentralizarea teritorială asigură administrației publice locale: regiuni, provincii și municipalități, drepturi extinse de autoguvernare. [113]

Regionalismul a câștigat mult teren în Europa interbelică, iar în Italia, odată cu adoptarea Constituției a devenit regulă pe întreg teritoriul, create pentru a organiza exercitarea funcțiilor administrative la nivelul comunelor și provinciilor. Competența lor ține de stabilirea obiectivelor generale ale programării dezvoltării economico-sociale, fiind abilitate, pe această bază să repartizeze resursele necesare pentru investițiile locale, inclusiv adoptarea legilor în anumite domenii stabilite de Constituție. [120, p. 5]

În materie de *organizare locală*, provinciile și comunele sunt colectivități autonome, în limitele principiilor fixate de legile generale ale republicii care le determină atribuțiile. Comunitatea teritorială locală de bază este *comuna*, fiind definită prin lege, o instituție a comunității locale, care îi reprezintă interesele și îi promovează dezvoltarea. Colectivitatea teritorială locală situată la primul nivel intermediar este *provincia*, considerată o instituție care reprezintă interesele și promovează dezvoltarea comunității provinciale. Potrivit art. 129 din Constituția Italiei, la baza conceperii atât a provinciei, cât și a comunei este pus principiul dedublării funcționale, având pe lângă calitatea de colectivități locale, cu competențe generale și calitatea de circumscripții de descentralizare ale statului și ale regiunii.

Din punct de vedere al evoluției istorice, provinciilor și comunelor li s-a recunoscut statutul juridic de colectivități teritoriale locale, cu o autonomie limitată, atât ca sferă a competențelor, cât și datorită tutelei stricte, în anul 1934. Între anii 1945 -1963 sunt constituite cele 5 regiuni cu statut special de autonomie, în 1970, sunt constituite celelalte 15 regiuni, cu statut de autonomie obișnuit, cărora li se transferă, între 1972 - 1977, o serie de atribuții, deținute până atunci de stat. În 1990,

regiunilor li se recunoaște dreptul de a-și adopta propriul Statut, care se aprobă prin legea Republicii. În așa mod regiunile își pot stabili propria organizare și funcționare, însă nu pot institui alte organe decât Consiliul regional, Comitetul executiv al regiunii și Președintele regiunii. [249]

Subliniem în acest context paradigma teoretico-metodologică conform căreia regiunile reprezintă limita maximă a unei descentralizări, o autonomie conciliabilă cu sistemul statului unitar. Provinciile exercită atât funcții specifice autonomiei locale, cât și atribuții transferate de stat și de regiune. Timp de mai mulți ani s-au făcut tentative de reformare a administrațiilor regionale și locale pentru a le adapta la dezvoltările constituționale. O problemă deosebită a fost pusă de sistemul financiar întrucât toate autoritățile dispun doar de venituri din impozite limitate obținând cea mai mare parte a veniturilor de la stat – o limitare a autonomiei și descentralizării.

Prin revizuirea constituțională din 2001, autonomia regiunilor se extinde, iar aplicarea principiului subsidiarității, pentru repartizarea competențelor între stat și regiune, este prevăzută în mod expres. Astfel, potrivit noului conținut al art.118 din Constituția Italiei, *subsidiaritatea* obține valoare de principiu constituțional sub două aspecte: nivelul superior de administrare nu păstrează decât atribuțiile care nu pot fi realizate, în mod satisfăcător, de nivelul inferior; autoritățile publice nu se ocupă decât de acțiunile care nu pot fi realizate, în mod suficient, de sectorul privat. Tot prin această revizuire constituțională se înlătură controlul preventiv asupra reglementărilor adoptate de regiune și se recunoaște autonomia financiară a regiunilor. [127]

În Spania există două regimuri juridice aplicabile, distingându-se între autonomia comunală, garantată de Constituția din 1978, și comunitățile autonome. Comunele au deplină personalitate juridică, administrarea lor revenind consiliilor municipale, formate din primari și consilieri. [119] Pe de altă parte, art.113, pct.1 recunoaște provinciilor limitrofe având o identitate regională istorică, posibilitatea de a se autoguverna, prin constituirea în Comunități autonome. *Municipiile* reprezintă entitățile de bază ale organizării teritoriale a statului, cauza imediată a participării cetățenilor la treburile publice, instituționalizând și gestionând cu autonomie interesele propriilor colectivități. Provincia are o poziție diluată, deoarece, în afara faptului că reprezintă o grupare de municipii, are o consistență redusă, putând fi absorbită parțial de către comunitățile autonome uni-provinciale și de către organizațiile insulare situate în arhipelaguri. [186, p. 16]

Cu referire la evoluția descentralizării, prin legea din 1955 s-a reglementat regimul local, când au fost recunoscute anumite atribuții autorităților din provincii și municipii, dar acestea erau supuse unui control strict. Constituția consacră autonomia locală, însă a fost nevoie de o decizie a Tribunalului Constituțional, care, începând cu 1981, a înlăturat regimul de tutelă: autonomia locală trebuie înțeleasă ca fiind dreptul comunității locale de *a participa prin intermediul organelor proprii* la definirea și la administrarea afacerilor care o privesc, reglându-și intensitatea acțiunii în

funcție de raportul interes local și supra-local. În 1992 prin „Pactul autonomiilor” se extinde competența comunităților regionale autonome, fiind adoptată și legea privind regimul juridic al administrației publice și procedurile administrative comune. Mecanismul juridic al fiecărei comunități autonome este Statutul, care cuprinde funcțiile ce-i revin din „inventarul de atribuții” ce pot fi recunoscute acestor tipuri de comunități, conform Constituției. [186, p. 17] În prezent, există 17 comunități autonome, 50 de provincii, 8124 de municipalități și două orașe autonome.

Subiectul autonomiei este unul controversat în Spania, aceasta având *limite*, derivate din principiul unității. Constituția stabilește, în favoarea statului, modalități de acțiune care trebuie să facă față unor situații excepționale, permițându-i să acționeze direct în spațiul autonomiei. Aplicabilă este și limita egalității în sensul uniformizării condițiilor de viață al cărei efect este atribuit statului sub forma unei competențe exclusive. Și nu în ultimul rând – limita unității economiei naționale, împărțirea competențelor între stat și comunitățile autonome nu trebuie să aibă ca efecte disfuncționalitatea sau dezintegrarea. [186]

În analiza celor două state europene Italia și Spania, putem sublinia câteva asemănări. Fiind din același grup de state cu un profil administrativ similar, după cum se arată în tabelul 2.2, Italia și Spania dispun de o varietate de forme și organisme de cooperare intercomunală. Această practică demonstrează strânsa legătură pe orizontală între autorități, în vederea realizării unor interese comune, dar și o dovadă a sporirii competențelor și intereselor colectivităților locale de a-și soluționa singure problemele. O altă trăsătură este că statul își exercită supravegherea generală prin forme care nu presupun subordonarea sau substituirea autorităților de bază, pentru soluționarea problemelor de interes local. De asemenea, observăm că specificul istoric, tradițiile locale de dezvoltare au influențat în mod individual fiecare stat european, iar sistemul administrativ, respectiv autonomia locală a evoluat inclusiv în funcție de aceste elemente.

Situația Franței este oarecum diferită, Constituția din 1958 nu aplică în mod direct termenul de autonomie locală, iar colectivitățile teritoriale se administrează liber prin consilii alese în condițiile prevăzute de lege. Franța este stat unitar, conform tabelului 2.2., iar poziția oficială acceptă extinderea subsidiarității în ordinea constituțională, în timp ce în doctrină se apreciază că acest principiu nu este pertinent și nici compatibil cu ordinea juridică franceză. Doctrina recunoaște însă compatibilitatea dintre conținutul principiului autonomiei locale așa cum este el definit de Carta europeană și cel de liberă administrare a colectivităților locale reglementat de Constituție. De altfel, Franța a ratificat Carta europeană în 2007 – mult mai târziu în comparație cu alte state europene cum este Italia în 1990, Spania în 1989, Luxemburg în 1988 etc. Chiar și așa, Carta a intrat în vigoare în Franța cu anumite rezerve privind art.3 pct.2 – considerând că aceste dispoziții trebuie interpretate prin oferirea statelor a posibilității de a răspunde organului

executiv în fața celui deliberativ al unei autorități teritoriale. Rezerve au fost manifestate și față de art.7 pct.2 referitor la compensarea financiară, și art. 13 cu privire la autoritățile cărora li se aplică Carta asupra căruia Franța consideră că instituțiile publice de cooperare intercomunitară, care nu sunt autorități teritoriale, sunt excluse din domeniul de aplicare al Cartei. [4]

Jurisprudența franceză a statuat cu privire la *limitele autonomiei locale*, aceasta fiind aplicată conform necesității păstrării caracterului unitar al țării și a armonizării acestui principiu cu alte principii constituționale ce reglementează drepturi cetățenești. Din perspectiva autonomiei financiare, Franța se caracterizează printr-un nivel scăzut de descentralizare a cheltuielilor publice. Doar 20% din aceste cheltuieli sunt plătite de autoritățile publice locale și regionale, comparativ cu o medie de 31% în UE. Ponderea veniturilor fiscale este ușor mai mare decât în alte țări, iar cea a transferurilor guvernamentale – ușor mai mică. Cu toate acestea, resursele APL le conferă un grad de autonomie de gestionare care nu este mai mic decât cel al altor țări europene. [138]

În general putem distinge două sisteme din perspectiva tehnicii juridice aplicate de legiuitor în reglementarea autonomiei locale: unul constă din simpla enunțare a termenului și altul conținând elementele definitorii ale principiului. Din al doilea sistem face parte Constituția Belgiei, care dă competență legii de a reglementa instituțiile provinciale și comunale, pe baza acestor elemente:

- alegerea directă a membrilor consiliilor provinciale și comunale;
- exercitarea atribuțiilor consiliilor în limita determinată de interesul provincial și comunal;
- descentralizarea atribuțiilor către instituțiile provinciale și comunale;
- publicitatea ședințelor consiliilor;
- intervenția autorității de tutelă ori a puterii legislative pentru asigurarea respectării legii și a protejării interesului general.

Exemplele aduse permit observarea *dimensiunilor tranzitorii ale autonomiei locale din parcursul constituțional european*. Ne referim în special la reglementările privind organizarea teritorial-administrativă, sistemul de atribuții acordat diverselor niveluri de administrație publică care determină în mod direct cadrul relațional dintre nivelul central, regional și cel local. Din perspectivă teoretico-metodologică subliniem importanța reglementărilor constituționale privind modul de organizare instituțională și prevederea mecanismelor juridice clare de manifestare a autonomiei locale. Transformările acestor variabile în aspect constituțional au fost în permanentă corelare cu factorii istorici, componența etnică a populației, tradițiile și aspirațiile specifice.

Remarcăm în acest sens concluzia lui Oberdorff H., precum că „aceste diferite constituții europene, prin demersul lor descentralizator, autorizează înflorirea unei Europe infra-etatică complementară unei Europe a comunității de state”. [181] Însă prof. Popa E. nu este într-un totodată de acord cu această opinie argumentând că în majoritatea cazurilor autonomiile locale nu exercită

atribuții de suveranitate internă sau externă, la care se adaugă și neutilizarea terminologiei respective în mai multe dintre Constituțiile statelor UE. [187] În baza acestei polemici academice, dar și în conformitate cu practica la nivel european, observăm evidențierea a *două tendințe*:

- preocuparea statelor de a integra autonomia locală în contextul mai general al principiilor democratice, al participării comunităților locale la afirmarea propriilor interese;
- conturarea conceptului de autonomie locală, în ultimii patruzeci de ani, culminând cu adoptarea Cartei europene a autonomiei locale, la Strasbourg, în anul 1985. [4]

Tabelul 2.2. Profilul administrativ al statelor membre ale Uniunii Europene

Grup de țări	Tradiție administrativă	Structura administrativă
European-Continental Napoleonic <i>Belgia, Franța, Luxemburg</i> Subgrupul Sud-European <i>Grecia, Italia, Portugalia, Spania</i>	Cultura statului de drept Adițional: clientelism, patronaj de partid, politizare	Unitar-centralizat; administrație locală relativ dezvoltată (descentralizarea în Franța, Italia, Grecia începând cu anii 1980 – 1990)
Continental-European Federal <i>Germania, Austria</i>	Cultura statului de drept, legalism	Federal descentralizat; administrație locală puternică
Nordic <i>Danemarca, Finlanda, Olanda, Suedia</i>	Cultura statului de drept, transparență, deschiderea administrației către cetățeni	Unitar-descentralizat; administrație locală puternică / autodeterminare civică
Anglo-saxon <i>Irlanda, Malta, Cipru, Marea Britanie (nu mai este membră a UE din ianuarie 2020)</i>	Cultura interesului public, pragmatism	Unitar-centralizat; administrație locală puternică (chiar dacă a devenit mai slabă începând cu 1980)
Est-European <i>Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia</i> Grupul Sud Est-European <i>Bulgaria, Croația, România, Slovenia</i>	De la schimbarea sistemului se observă mai degrabă restabilirea tradițiilor pre-comuniste (cu elemente ale statului de drept) decât modificări majore autentice	Unitar-descentralizat; administrație locală puternică (recentralizarea din 2011 în Ungaria) Caz special: unitar-centralizat; autonomie locală slab dezvoltată

Sursa: elaborat de autoare

În cazul statelor cu democrație și tradiție administrativă se observă, așadar, particularități privind nivelul local la care se aplică autonomia locală reprezentat în principal de comune, orașe, municipalități, dar și prezența nivelului regional – așa numitul sistem hibrid. Structura constituțională a statelor membre nu este identică și semnifică modele diferite, de la sisteme unitare la cele federale, conform tabelului 2.2. Autoritățile subnaționale au niveluri, statut, structuri, competențe și responsabilități diferite în întreaga UE sau chiar în același stat membru, variind de la o regiune la alta. Reformele administrative cum e în cazul Italiei, Spaniei, Germaniei, au fost realizate din diferite motive, cum ar fi o parte a agendei neoliberale din anii 1980, care implică

transferul de responsabilități de la guvernele centrale la alte niveluri ale administrației, ca sisteme de modernizare a administrației publice care au devenit extrem de centralizate, ineficiente și departe de cetățeni și ca încercări de consolidare a democrației regionale și locale.

Observând specificul statelor membre UE cu tradiție în democrație, menționăm faptul că de o relevanță deosebită sunt și experiențele statelor din spațiul ex-socialist, care prin dezvoltare și democratizare au devenit membre ale UE. Evoluția acestor țări devin exemple elocvente pentru sisteme precum cel al Republicii Moldova – aflată în tranziție spre democrație de zeci de ani.

Un model de autonomie locală în regiune îl reprezintă Polonia, fiind în topul statelor europene cu un nivel înalt de autonomie, după cum se arată și în Figura 2.3. Parcursul de progres administrativ nu a fost simplu, tocmai de aceea a devenit un exemplu concludent. Polonia și-a asigurat foarte devreme, în martie 1990, un grad ridicat de autonomie locală și de competență culturală, prin „Actul de guvernare teritorială”. [12] Învățând din propria experiență privind reformarea sistemului la general, și a sistemului administrativ în particular, procesul de descentralizare este unul dintre cele mai reușite aspecte ale istoriei de succes din jurul tranziției poloneze de la regimul comunist autoritar la democrație. [168, p. 485]

Specificul Poloniei constă în faptul că reformele au fost realizate imediat, reforma economică fiind implementată la doar 90 de zile de la formarea Guvernului, iar cea a administrației locale după 180 de zile. Descentralizarea are inclusiv impact economic pentru că se poate observa creșterea semnificativă a PIB-ului pe cap de locuitor, în ultimii 25 de ani, de la 1.600 la 18.000 de dolari. În general, descentralizarea după modelul polonez, se bazează pe *împuternicirea decizională cu privire la bugetele locale*, iar metodologic analizând – consecințele unor greșeli minore în comunitățile mici, au impact redus în comparație cu posibilele erori de amploare la nivelul întregii țări.

Istoria Poloniei demonstrează că în 1997, noua Constituție, puternic influențată de Carta europeană, a consolidat administrația publică locală. Printre regulile fundamentale ale statului și ale sistemului politic, Constituția menționează atât descentralizarea, cât și delegarea comunităților locale și regionale reprezentate de instituții autonome, pentru a îndeplini o parte substanțială a sarcinilor publice în nume propriu și sub propria răspundere. Preambulul Constituției introduce principiul subsidiarității, care este unul dintre fundamentele doctrinare ale autoguvernării locale. Aceste reforme au permis Poloniei să construiască un sistem de guvernare teritorială pe care societatea l-ar putea aproba și, după douăzeci de ani de implementare. Administrația publică locală și regională din Polonia a intrat într-o *perioadă de stabilizare și consolidare*. [168, p. 487]

Nivelurile de guvernare sub-statale din Polonia sunt formate din 16 voievodate, districte (34 380 powiaty, 66 orașe) și municipalități (2.478 gminy). Sistemul pe trei niveluri de organizare

teritorială a rezultat în urma a două reforme majore – baza transformării politice a Poloniei după dezmembrarea regimului comunist în 1989. Prima reformă s-a focusat pe reglementarea statutului municipalităților în 1990, urmată de primele alegeri locale pe deplin democratice. Restabilirea powiat-elor dizolvate în 1975, a constituit prioritatea celei de-a doua reforme în cadrul căreia a fost dezvoltat un pachet complex legislativ în 1998. Fiecare autoritate teritorială sub-statală este guvernată de legislație națională distinctă, inclusiv capitala Varșovia. [98, p. 12]

O experiență interesantă din punct de vedere administrativ, cu unul dintre cele mai fragmentate sisteme administrativ-teritoriale din UE este Cehia – parte a fostei Cehoslovacie, care în perioada 1948 – 1990 a fost sub conducerea comunismului, un stat satelit al Uniunii Sovietice. În perioada regimului comunist au fost realizate câteva reforme succesive de fuzionare forțată, numărul UAT micșorându-se de două ori, de la aprox. 11 500 în anul 1950 până la aprox. 4 120 la sfârșitul anilor `80. Totuși, după obținerea independenței valorile democratice locale au fost înțelese ca dreptul oricărei localități, oricât de mici, de a-și avea propria administrație, de aceea numărul municipalităților a crescut din nou, proces numit „fragmentarea spontană”. [155]

Introducerea în anul 2000 a pragului minim de 1000 de locuitori necesar pentru crearea unei municipalități noi a oprit procesul sporit al fragmentării din lipsa unor criterii clare. De asemenea, au fost aplicate mai multe măsuri pentru a diminua efectele fragmentării extreme. Consolidarea voluntară a municipalităților a fost încurajată prin lege, însă această măsură nu a contribuit la fuzionări importante. Un proces de fuzionare inițiat de la vârf este aproape imposibil, deoarece Constituția Cehiei prevede garanții solide ale autonomiei locale. [108, p. 21]

Un aspect major al reformei teritoriale la începutul anilor `90 a constat în desființarea autorităților locale de nivelul doi. Deoarece nivelul regional a fost considerat un instrument de control al fostului partid comunist, printre primele măsuri ale noii guvernări, venite la putere după 1989, a fost dizolvarea instituțiilor regionale. Legea din 1990 cu privire la autoritățile locale a introdus un sistem al APL cu un nivel, în care autoritățile locale trebuie să execute atât sarcini de auto-administrare, cât și responsabilitățile transferate de la autoritățile publice centrale. Cu toate acestea, în 1993 în Constituția Cehiei a fost introdusă prevederea referitoare la înființarea unui sistem de APL cu două niveluri, însă normele privind *nivelul regional* au fost neglijate până în 1997, când în Constituție a fost operată o modificare privind crearea a 14 regiuni (kraje), inclusiv or. Praga în calitate de capitală, organizare valabilă și astăzi. Presiunile exercitate pentru crearea unui nivel superior al APL au fost de două tipuri:

- de natură funcțională, accentua necesitatea unui nivel regional, care să susțină autoritățile locale slabe, să sporească descentralizarea preluând unele sarcini de la birourile desconcentrate ale autorităților centrale și, în așa mod, să ajute APC să fuzioneze municipalitățile mai mici.

- de natură externă și provenea de la UE, care utiliza pârghiile condiționalității pentru a influența reorganizarea nivelului regional în conformitate cu politica regională europeană.

Totuși, modificarea a intrat în vigoare abia la sfârșitul anului 2000, când au fost desfășurate primele alegeri pentru consiliile regionale. Prin urmare, reforma din 2000 a sporit cu mult nivelul de descentralizare și a conferit mai multă autonomie, atât la nivel local, cât și regional, întrucât majoritatea funcțiilor ce anterior fuseseră desconcentrate au devenit competențe independente ale autorităților locale și regionale. Fiind reglementată din 1990, *cooperarea intercomunală* a constituit o alternativă la consolidarea teritorială, utilizată pe larg, pentru că în majoritatea cazurilor, municipalitățile mici nu dispuneau de capacități economice și organizatorice suficiente pentru a presta servicii publice eficiente. Și densitatea mare a rețelei de sate și orașele a fost un factor ce a favorizat acest proces, deoarece distanța mai mică diminuează costurile de prestare a serviciilor. În esență, conform legii, uniunile voluntare ale municipalităților puteau fi înființate practic în orice domeniu al responsabilităților proprii. [108, p. 21-23] Unele date arată că circa 70% din APL sunt implicate în uniuni voluntare în Cehia. [155, p. 231]

În general în Europa, municipalitățile au realizat progrese substanțiale prin intermediul cooperării inter-municipale, care este adesea încurajată de guvernul central pentru a spori eficiența și pentru aplicarea direcțiilor de reducere bugetară. Așa a fost cazul Austriei, Cipru și Italiei. În alte țări, de exemplu Olanda, aceste tipuri de cooperare pot fi stabilite asimetric, variind în funcție de competențele exercitate. Situația este un pic specială în Franța, ca urmare a numărului enorm de municipalități, există o lege din 2014, ce dispune municipalităților unui anumit teritoriu să facă parte dintr-o instituție publică de cooperare inter-municipală cu puteri de impozitare. Evidențiem în acest context paradigma teoretico-metodologică în baza căreia aceste mecanisme de cooperare nu costă municipalităților autonomia care li se datorează și le permite accesul la gestionarea eficientă a serviciilor publice, menținând în același timp o dimensiune optimă.

De asemenea, din punct de vedere *instituțional*, în general, un guvern local este format dintr-o parte politică și o autoritate administrativă. Aceasta pare că reprezintă unica asemănare generală privind autonomia locală din perspectivă instituțională în țările din UE, pentru că există elemente specifice în acest sens. În unele țări primarul este ales prin alegeri directe – în Croația, Polonia, Slovacia, în altele este ales / numit de consiliul local - Danemarca, Republica Cehă, Estonia, Germania, Spania, iar în altele primarul continuă să fie numit de autorități superioare - Olanda, în unele părți ale Belgiei. În plus, perioada pentru care alegerea / numirea este valabilă variază între un an (Irlanda) și șase ani (Olanda). Cel mai frecvent este o perioadă de 4 ani. Uneori, de exemplu în Austria și Belgia, procedurile variază chiar și în interiorul țării. [179, p. 254] Elementele de numire a autorităților publice locale de către structuri superioare, nu se încadrează

sub aspect teoretico-metodologic în conceptul autonomiei locale, care pune accent de caracterul electiv al reprezentanților delegați să gestioneze treburile publice locale. Aceste fenomene se explică din cultura și tradiția administrativă caracteristică anumitor state și regiuni din Europa.

Revenind la țările din spațiul ex-sovietic, menționăm grupul statelor baltice – Estonia, Letonia și Lituania. Scopul reformelor administrative în cele 3 țări este unul similar, și anume se bazează pe *democratizarea prin descentralizarea puterii centrale*, sporind astfel calitatea serviciilor publice pentru cetățeni și mai ales, implicarea acestora în procesul de administrare publică. În cei 50 de ani cât au fost țările baltice sub regimul sovietic, guvernarea locală nici nu exista în terminologie, cu toate că în mod formal erau organizate alegeri locale pentru crearea consiliilor. În toate cele trei țări, principiile reformei și organizării administrației locale în prezent se bazează pe principiile Cartei europene a autonomiei locale, precum și pe legislația internă. [165]

Estonia a fost prima țară din fostul bloc estic care a adoptat o lege privind autoadministrarea locală în anul 1989. Până în 1993 Estonia a avut un sistem tranzitoriu al APL cu două niveluri, dar legea menționată conține primele semne ale preferinței politice pentru un sistem cu un singur nivel. Tipică pentru acele timpuri, aspirația cetățenilor la o autonomie locală sporită împiedica înființarea municipalităților mai mari. O altă barieră pentru fuzionările potențiale a fost cadrul legal. Până în 1995, când a fost adoptată legea privind organizarea administrativ-teritorială, orice fuzionare a municipalităților trebuia să fie aprobată de către Parlament. Când au fost introduse prevederile noi, până în 1998, fuzionările eventuale puteau fi efectuate doar când aveau loc alegerile locale.

Provocarea se explica prin aceea că dacă două localități doreau să formeze o UAT mai mare, mandatul consiliului local trebuia să fie întrerupt, fapt considerat o încălcare a prevederii constituționale ce stabilea un termen fix de 3 ani pentru consiliile locale alese. Pentru a încuraja puținele inițiative de consolidare teritorială, în 2003 a fost aprobată o modificare la Constituție: prelungirea mandatului consiliilor până la 4 ani. La fel, a fost expres prevăzut că „perioada autorității unui consiliu poate fi scurtată printr-o lege ca urmare a fuzionării sau divizării autorităților locale sau incapacității de lucru a consiliului“. [10] Acest lucru a încurajat mai multe fuzionări decât în anii '90, deși, numărul total al municipalităților nu a scăzut mult - de la 255 în anul 1993 până la 227 în 2010. Din această cauză deseori se spunea că Estonia s-a întors mai degrabă la sistemul administrativ-teritorial din perioada pre-sovietică decât a implementat o reformă autentică. Acest precedent de întrerupere a mandatului aleșilor locali nu se încadrează în paradigma metodologică privind autonomia locală din perspectiva asigurării exercitării mandatului electiv local și vine în contradicție cu bunele practici europene în acest sens.

Cea mai recentă *reformă a administrației locale* în Estonia a avut loc în perioada 2016 – 2017, care poate fi examinată drept exemplu pentru țările precum RM. Prin Legea privind reforma

administrativă din iulie 2016, este stabilită limita de jos de 5.000 de rezidenți pentru unitățile administrației locale. UAT care nu au îndeplinit acest criteriu până la sfârșitul anului 2016, au putut negocia o fuziune din proprie inițiativă primind stimulente financiare. Ulterior Guvernul a fost în poziția de a iniția fuziuni. Scopul reformei a fost de a spori capacitățile UAT și de a asigura o dezvoltare regională mai consecventă. Legea nu a prevăzut modificări ale domeniilor politice și ale competențelor APL. [57] Municipality-urile sunt singurul nivel de auto-guvernare, întrucât județele (maakonnad - 15) au devenit un nivel descentralizat al guvernului central. După reformă, există 79 de UAT (înainte de 2017 erau 213): 15 orașe și 64 municipalități rurale.

O explicație a succesului relativ al autonomiei locale în Estonia constă în prevederile timpurii, bine gândite, ale Constituției din 1992. Și anume, capitolul XIV, „Autoritățile locale“ prevede garanții referitor la: bugetul local independent și dreptul la perceperea impozitelor și taxelor; responsabilitățile delegate de stat finanțate din bugetul național; fuzionarea și organizarea de referendumuri locale pentru schimbarea hotarelor UAT; dreptul la formarea uniunilor și agențiilor comune cu alte autorități locale; consilii locale alese. [10] De asemenea, Estonia a fost printre primele țări ale fostei URSS care a ratificat Carta europeană în 1994. [4]

Estonia reprezintă și o bună practică de *autonomie financiară locală*, fiind una dintre cele mai largi în rândul statelor membre ale UE, chiar dacă în comparație cu 1999, autonomia fiscală a autorităților locale în Estonia s-a micșorat. În general, municipalitățile dispun de competențe largi în chestiuni locale, dacă legea nu le atribuie altor autorități. Funcțiile adiționale pot fi delegate în baza unor acorduri reciproce, și conform Legii privind autoritățile locale, trebuie să fie semnat un contract între organul de stat autorizat și consiliul local vizat. Acest lucru presupune implicit majorarea ratei defalcării impozitului sau a valorii fondului de susținere. Fiind o regulă descrisă în teorie, acest principiu este foarte reușit aplicat în Estonia. Astfel, autoritățile locale reprezintă autoritatea fiscală, care organizează colectarea impozitelor locale impuse în teritoriile lor administrative, fiind independente în ceea ce privește elaborarea propriilor bugete. [108, p. 29-30]

Și Letonia a avut un curs de dezvoltare administrativă interesant, având două niveluri ale autorităților locale imediat după restabilirea independenței. UAT de primul nivel erau cunoscute ca orașe republicane mari, orașele (pilseta), sate (pagastas) și diferite fuzionări ale ultimelor două categorii (novadi). Districtele de nivelul al doilea au fost cunoscute în trecut ca raioane, o reminiscență a epocii sovietice, ca și în alte țări, inclusiv RM. Lipsa mențiunilor explicite față de principiul autogovernării locale din Constituție nu a fost un obstacol pentru Curtea Constituțională să declare și să proclame principiul autogovernării într-o jurisprudență consecventă privind recunoașterea și aplicarea Cartei europene, care a intrat în vigoare în 1997. [96, p. 11]

După câteva încercări sporadice de a încuraja consolidarea teritorială, în 1997 în Legea

privind administrația publică locală a fost operată o modificare referitor la obligațiile localităților cu infrastructură slabă de a încheia acorduri de cooperare cu alte autorități locale pentru a-și putea îndeplini obligațiile. Deși multe municipalități s-au încadrat în această categorie, prevederea nu a fost aplicată cu strictețe. În 1998 a fost adoptată Legea privind reforma administrativ-teritorială, care a dat startul reformei din perioada 1998-2009. [108, p.39] Vechile raioane au fost desființate și 524 municipalități mici au fost amalgamate în unități mai mari. În prezent, teritoriul Letoniei este împărțit în trei scale teritoriale: administrația de stat; guvernele regionale (nu în sens clasic) - 5 regiuni de planificare și nivelul local cu 119 entități - 9 „orașe republicane” și 110 municipalități. Conform modificărilor, nu există un nivel regional, deoarece „regiunile de planificare” sunt, în realitate, un fel de structură cooperativă înființată la nivel supra-municipal, care a fost stabilită de stat la inițiativa guvernelor locale în scopul coordonării dezvoltării economice și cooperarea în furnizarea serviciilor locale. Actuala structură administrativ-teritorială a Letoniei este valabilă din 2009, când a fost schimbat sistemul din 2 nivele de administrare în unul singur. [96, p.9]

Trebuie remarcat faptul că principiul autonomiei locale ca atare nu este proclamat în mod explicit nici în legislația națională a Letoniei. Cu toate acestea, art. 5 din Legea cu privire la administrația publică locală prevede în mod clar că „guvernele locale, în sfera competenței lor și a legii, vor acționa independent”, o formulare care reprezintă în mod clar *recunoașterea implicită a auto-guvernării locale*. Guvernele locale nu numai că se bucură de „competențe” în sensul clasic al cuvântului, dar au o capacitate juridică mare și multe puteri importante, cum ar fi puterea de autoorganizare internă; capacitatea juridică de a înființa companii și fundații locale; să achiziționeze și să vândă bunuri mobile și imobile; să introducă taxe locale și să decidă cotele de impozitare; să emită reglementări locale obligatorii și să acționeze în instanță.

Municipalitățile din Letonia sunt independente, în special, în *domeniul resurselor umane și în gestionarea personalului*. De regulă, personalul care lucrează în autoritățile locale letone nu sunt „funcționari publici”, ci angajați contractuali. Aceasta presupune că, spre deosebire de alte țări europene, cum ar fi Franța, nu există o „funcție publică teritorială”. În Letonia, controlul și supravegherea autorităților locale de către stat sunt efectuate de diferite instituții, fiind foarte limitat și strict reglementat. Iar deciziile particulare adoptate de APL nu pot fi anulate, revocate, sau suspendate de către ministrul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale. [96, p. 18-19]

Prin urmare, observăm că principiile de bază care reglementează administrația locală sunt stabilite numai în Constituția Republicii Estonia și în Constituția Republicii Lituania. Mai exact, capitolul 10 „Administrația și administrația locală” din Constituția Republicii Lituania acordă unităților administrative dreptul la o guvernare liberă și independentă în limitele competenței lor, astfel cum au decis consiliile administrației locale. Constituția Lituaniei conferă autorităților locale

dreptul de a elabora și aproba propriile bugete, de a stabili taxe locale și de a percepe impozite locale, însă nu se fac prevederi exprese cu privire la principiile guvernării locale. [228, p. 309-310]

De altfel, Lituania a ratificat Carta europeană la doar doi ani de la independență, fiind prima dintre republicile sovietice care și-a declarat independența la 11 martie 1990. Procesul de descentralizare teritorială a început în 1995, fiind introdusă noua *reformă teritorial-administrativă*. Lituania a fost împărțită în două niveluri administrative teritoriale principale: județe – unități administrative superioare, a căror gestionare a fost organizată de guvern, și municipalități – unități inferioare, unde a fost introdusă autonomia. [97] Județele erau administrații de stat deconcentrate, conduse de guvernatori numiți central, desființate în 2010, funcțiile lor fiind redistribuite între guvernul central și municipalități. Această desființare a făcut parte dintr-o reformă menită să introducă regiunile ca unități teritoriale funcționale cu drepturi depline până în 2014, dar reforma a fost „înghețată” după desființare și de atunci problema reorganizării nivelului regional a rămas deschisă. Din 2010, în fiecare județ au fost înființate consilii de dezvoltare regională, compuse din: primari ai municipalităților aparținând aceluși județ, delegați ai consiliilor locale și o persoană autorizată numită de la centru. La recomandarea CALRE, Legea dezvoltării regionale a fost modificată de mai multe ori, prin sporirea funcțiilor consiliilor de dezvoltare regională.

În Lituania, nivelul local cuprinde organisme de nivel unic, municipalități guvernate de instituții municipale, aleși de comunitatea locală. Principalele criterii pentru formarea unei municipalități sunt pregătirea pentru *gestionarea mediului său, economia municipală, furnizarea de servicii rezidenților*, îndeplinirea altor funcții prevăzute de Legea privind autonomia locală. Există 60 de municipalități în Lituania: 43 municipii raionale ce corespund aproximativ cu raioanele care existau sub conducerea sovietică, continuând să fie denumite astfel în mod obișnuit, iar cuvântul „municipalitate” a fost adăugat în efortul de a diminua moștenirea sovietică; 7 municipii situate în jurul orașelor importante; 10 municipii. Funcțiile municipale sunt de două categorii: independente și delegate. Funcțiile delegate sunt îndeplinite la instrucțiunile ministerului central relevant, iar în cazul funcțiilor independente, este permisă mai multă latitudine municipalităților. Funcțiile delegate sunt realizate de către directorul de administrație al APL, pentru care acesta nu poartă nicio responsabilitate față de consiliul local. [97]

Referitor la autonomia financiară în Lituania, legea prevede pentru municipalități dreptul de a utiliza în mod liber peste 60% din resursele financiare acumulate în bugetele municipale pentru exercitarea funcțiilor independente care le sunt atribuite prin lege. Până la 40% din resursele financiare sunt alcătuite din subvenții speciale direcționate, care sunt alocate fie pentru funcții delegate de stat, fie pentru proiecte de investiții municipale finanțate conform investițiilor de stat. În ciuda unei redresări economice rapide din criza financiară și a creșterii bugetelor locale,

resursele financiare ale autorităților locale nu sunt încă proporționale cu responsabilitățile lor.

Observăm că sistemul de guvernare locală cu un singur nivel din Lituania se bazează pe municipalități destul de mari. Din acest motiv, nivelul sub-municipal este de o importanță majoră, existând o dezbateră continuă privind modul de dezvoltare ulterioară pentru a îmbunătăți eficiența serviciilor locale și a participării cetățenilor. Conform legii, consiliile municipale au dreptul de a împărți teritoriile municipale în secții – sunt peste 500. Acestea sunt subdiviziuni administrative în cadrul municipalităților, deci nu au nicio formă de autonomie locală. Numărul de secții, numele fiecărei secții, limitele teritoriului deservit de o secție și funcțiile transferate unei secții sunt definite de consiliul municipal. [97] În același timp remarcăm că nu există în Lituania o tradiție a cooperării inter-municipale, nici strategii organizaționale specifice pentru dezvoltarea unui astfel de tip de cooperare, cu toate că Legea cu privire la autonomia locală se referă la această posibilitate.

Există caracteristici comune ale organizării reformelor administrației locale în Letonia, Estonia și Lituania. Simultan, fiecare stat baltic are o organizare diferită a sistemului de guvernare locală, drept rezultat al unor etape specifice de evoluție spre o autonomie locală funcțională. Prin urmare, practica demonstrează, că *eliminarea nivelurilor administrative intermediare* conduce la eficientizarea sistemului de administrare locală și sporirea gradului de autonomie locală.

Modificările cuprinzătoare a ordinii juridice interne care vizează autonomia locală prin asigurarea principiului dedublării competențelor împreună cu descentralizarea fiscală contribuie la crearea unor condiții optime de manifestare a autonomiei locale în majoritatea statelor membre UE. Aplicarea paradigmei privind caracterul electiv al autorităților publice locale și accentul sporit pe dreptul comunității locale de participare la gestiunea vieții publice prin intermediul propriilor structuri poate fi definită drept legitate ce asigură realizarea democrației locale în UE.

2.2. Particularități tranzitorii ale autonomiei locale în spațiul Parteneriatului Estic

Societățile aflate în tranziție spre democrație, așa cum sunt Georgia, Republica Moldova, Ucraina – state care tind spre integrare europeană, prezintă particularități ale sistemului administrativ. Eforturile de a aplica principiile democratice înregistrează peste zeci de ani, fără rezultate considerabile, procesele fiind de cele mai multe ori influențate negativ de corupție, lipsa interesului național și moștenirile sistemului vechi. Iar Belarus este un caz deosebit care merită studiat în contextul geopolitic european. Consolidarea statelor din Europa de Est se realizează prin Parteneriatul Estic (PE), care reprezintă o inițiativă de aprofundare a cooperării UE cu Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova, Ucraina. Lansată oficial în mai 2009, inițiativa este guvernată de valorile comune precum democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului, dar și de principiile economiei de piață, dezvoltării durabile și buneii guvernări.

Analiza țărilor din Parteneriatul Estic din perspectiva autonomiei locale are la bază asumarea angajamentelor prin ratificarea Cartei europene a autonomiei locale. Primele țări din PE care au ratificat Carta au fost Republica Moldova și Ucraina în 1997, urmate de Armenia și Azerbaidjan în 2002, și Georgia – în 2004. Republica Belarus, nefiind membru al Consiliului Europei nu a semnat și ratificat Carta.

Fundamentarea legală, dar în special cea *constituțională* a autonomiei locale este indispensabilă, conform Cartei europene. [4] Din această perspectivă se observă o evoluție mai mult sau mai puțin similară a statelor PE. Majoritatea au consfințit acest principiu în legea supremă, completând ulterior cadrul de reglementare cu alte legi și acte. De exemplu, structura teritorială și autonomia locală a Georgiei sunt definite în Constituție, care stabilește că cetățenii organizați într-o unitate autonomă trebuie să reglementeze problemele de importanță locală prin auto-guvernare locală, fără a aduce atingere suveranității statului, iar autoritățile statului vor promova dezvoltarea autonomiei. [11] Iar noul Cod de auto-guvernare locală din 2014 vizează democratizarea și descentralizarea sistemelor administrației publice din Georgia. [58] Codul prezintă în linii mari puterile, structurile, competențele, puterile fiscale și angajamentul administrației locale, fiind o consolidare a 3 legi separate anterioare - privind capitala, proprietatea municipalității locale, supravegherea de stat asupra organismelor de autoguvernare locale.

Autoguvernarea locală în Azerbaidjan funcționează pe baza Constituției din 1995 și prin acte normative din 1999. Conceptul de autonomie locală este înțeles ca un sistem de organizare a activității cetățenilor, care le permite să îndeplinească în limitele legii dreptul privind independența și libera decizia privind chestiunile de valoare locală și pentru a desfășura o parte a afacerilor de stat în interesul populației locale. [159, p. 3] Însă, practica a evidențiat lacune și inexactități ale normelor: art. 142 din Constituție prevedea ca autoguvernarea locală să fie exercitată de municipalități, ceea ce restricționează drepturilor de auto-guvernare ale oamenilor. Din acest punct de interpretare a dispoziției că „autonomia locală va fi exercitată direct de către localnici sau de către municipalități” poate fi contradictorie.

Similar celorlalte state din PE, întrucât Armenia fusese înrădăcinată în tradițiile statului sovietic extrem de centralizat, introducerea unei noi diviziuni administrative teritoriale și stabilirea autonomiei locale s-au dovedit a fi dificile. Un sistem de autonomie locală a fost în cele din urmă instituit după adoptarea Constituției în 1995. Ulterior au existat câteva valuri de reforme marcate de adoptarea anumitor legi cu impact asupra sistemului, după cum se arată în Figura 2.1. Implementarea autonomiei este reglementată în prezent de Constituția actualizată în 2015, care pe lângă garantarea autonomiei locale ca principiu al democrației și exercitarea puterii de către popor prin intermediul APL, cuprinde norme privind drepturile, modul de organizare a APL etc. [8]

În consecință, Legea privind APL a fost adoptată într-o nouă redacție, cu suportul CoE, în 2016. Conform legii fundamentale, organele administrației publice sunt împărțite în trei grupuri: administrația de stat, regională și locală. Constituția specifică că „autonomia locală se exercită în comunități”, care își generează bugetul independent și pot stabili taxe pentru serviciile lor. Din punct de vedere metodologic, recunoașterea constituțională a autonomiei financiare și fiscale reprezintă o garanție în asigurarea condițiilor pentru o aplicare deplină a autonomiei locale.

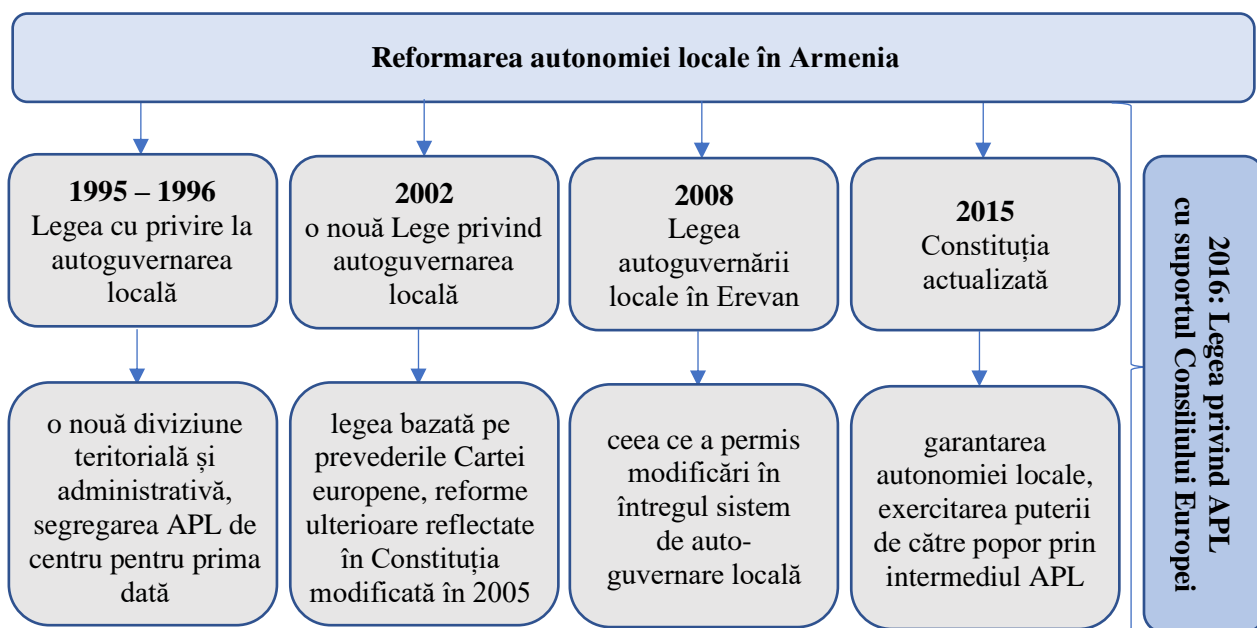


Figura 2.1. Etapele de reformare a autonomiei locale din Armenia (1995 – 2016)

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [144; 224]

Analizând textul constituțional al Republicii Moldova observăm că o importanță deosebită se oferă organizării administrației locale, inclusiv autonomiei locale, care sunt reglementate prin lege organică. Mai mult, legea supremă stabilește expres, în art. 109, principiile de bază ale administrării publice locale, primul fiind autonomia locală, urmat de descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților administrației publice locale și consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. [7] Și cadrul legal complementar care definește și reglementează autonomia locală în Republica Moldova este complex fiind constituit din mai multe legi de bază, privind administrația publică locală și descentralizarea administrativă. [28; 29]

Constituția Republicii Belarus din 1994, cuprinde aparent prevederi referitoare la organisme de autogovernare publică, însă acestea sunt generale și se axează mai mult pe conformarea nivelului local de administrare cu legile statului. [9] În același timp, Constituția Ucrainei recunoaște și garantează autonomia locală, fiind definită expres inclusiv cu specificații privind modul de organizare a APL, competențele și limitele lor. În completarea normelor

constituționale vine Legea cu privire la autogovernarea locală (1997), Legea cu privire la serviciul în organele publice locale (2009) și altele, care au constituit repere importante în formarea sa.

Din punct de vedere al *competențelor administrației locale*, conform principiului autonomiei locale și a prevederilor Cartei europene, principalele responsabilități APL, la fel trebuie să fie scrise în constituția țării. [4] Autoritățile locale au, în limitele legii, deplina discreție de a-și exercita inițiativa cu privire la orice problemă care nu este exclusă din competența lor și nici atribuită altei autorități. Responsabilitățile publice sunt exercitate, de preferință, de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean. Puterile acordate APL trebuie să fie depline și exclusive.

Din această perspectivă se observă că distribuția competențelor este diversă de la o țară la alta în spațiul PE. În RM, de exemplu, cadrul legal care reglementează responsabilitățile APL este destul de impresionant, cuprinde o gamă largă de acte, de la reglementări constituționale, legi și acte normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale, reglementând o serie de aspecte prin care sunt împuternicite autoritățile locale cu o multitudine de competențe. [220, p.8]

Georgia se află în proces de tranziție privind reglementarea și distribuția practică a competențelor administrative. Modificările constituționale din 2017 au recunoscut atribuțiile municipalităților ca fiind atât exclusive, cât și depline. Aceste garanții suplimentare acordate de Constituția Georgiei oferă o bază juridică cheie pentru consolidarea procesului de descentralizare. Cu toate că au fost extinse propriile atribuții la nivelul APL, dar și Guvernul a delegat competențe suplimentare autorităților locale în mod treptat în 2014, apoi în 2020, sunt necesare totuși eforturi suplimentare pentru a reduce influența ministerelor de resort asupra deciziilor luate de autoritățile locale și pentru a garanta o autonomie financiară puternică a municipalităților. În plus, în baza art. 16 din Codul Autonomiei Locale, municipalitățile georgiene desfășoară sarcini voluntare. O provocare majoră cu care se confruntă municipalitățile în furnizarea de servicii este lipsa unui sistem eficient de monitorizare și evaluare a calității serviciilor municipale. [107, p. 30]

În Ucraina, din 2014, se desfășoară un proces de descentralizare politică care încearcă *restructurarea fundamentală a relațiilor centru-local*. Instrumentul cheie în perioada 2015-2019 avea la bază crearea voluntară a „comunităților teritoriale amalgamate” (громады), conform uneia dintre dimensiunile autonomiei locale – puterea decizională de asociere a APL. Recunoașterea de către guvernul central a comunităților amalgamate determină sporirea autonomiei financiare prin drepturi considerabile în colectarea impozitelor, precum și a autonomiei decizionale în domeniul politicilor publice. Prin urmare, în 2020 localitățile care nu formau comunități amalgamate au fost comasate pe baza criteriilor stabilite. [105, p. 2] Abordarea aplicată este una complexă, procesul fiind susținut de planificarea dezvoltării la nivel local și regional. Un pas important al reformei în Ucraina a fost adoptarea Conceptului de reformare a autonomiei locale și a organizării teritoriale

a puterii în Ucraina din 2014 [59], precum și a unui pachet de legi complexe referitoare la sporirea competențelor APL și la optimizarea furnizării de servicii administrative. Iar începutul celei de-a doua etape a reformei a fost aprobarea în 2020 a unei noi structuri administrativ-teritoriale, definirea centrelor administrative și aprobarea teritoriului comunităților teritoriale. Începând cu 2021, toate comunitățile teritoriale au trecut la relații bugetare directe. În așa mod noile autorități locale sunt capabile să autoadministreze treburile publice locale având puterile și resursele corespunzătoare. Mai mult, etapele menționate oferă baza pentru următorii pași în reforma APL și ar trebui să contribuie la accelerarea reformelor conexe în educație, sănătate, cultură ș.a. [220, p.9]

Sistemul de guvernare al Azerbaidjanului poate fi numit în mod nominal cu două niveluri. Prin adoptarea noului regulament de către președinte în 2012, se acordă competențe suplimentare autorităților executive locale, consolidându-și poziția dominantă în treburile locale. Conform legislației, președintele înființează extensii teritoriale ale administrației de stat în regiuni, orașe și districte și numește un șef care să le gestioneze operațiunile. Acești șefi numesc administrații locale în satele și așezările situate pe teritoriul lor. Autoritățile executive locale doar în mod nominal pot fi denumite niveluri de guvernare locale, deoarece nu au independență și pun pur și simplu în aplicare deciziile guvernului central. [159]

Ca urmare a unei împărțiri inegale a competențelor între municipalități și organele executive locale, ca extensii ale puterii centrale, majoritatea serviciilor publice sunt îndeplinite la nivel local de către organismele desemnate de guvern, creând astfel practici de guvernare locală ineficiente. Or, deținerea de competențe identice atât de către municipalități, cât și de către organele guvernamentale într-un singur teritoriu duce la paralelismul autorităților în guvernare. În aceste condiții, principiul teoretic-metodologic al autonomiei locale nu poate fi aplicat, lipsind dimensiunile definitorii de reprezentativitate și electivitate la nivel local.

Legislația existentă în acest sens în Belarus, reproduce în practică schemele și modelele învechite ale perioadei sovietice pe baza teoriei de stat a autoguvernării locale „adoptată” cu zeci de ani în urmă. Conform Constituției, organismele locale au următoarele funcții: „rezolvarea problemelor cu semnificație locală, pornind de la interesele naționale și interesele oamenilor care locuiesc pe teritoriul corespunzător; implementarea deciziilor organelor superioare de stat”. [9] Consiliile locale ale deputaților de toate nivelurile sunt de fapt organe reprezentative ale administrației de stat, similar situației din Azerbaidjan. Comitetele executive locale sunt organe executive sau de reglementare ale statului fiind formate din organe ale administrației centrale.

Dovada problemei grave în *delimitarea puterii* între organele autorităților centrale și locale se poate deduce din analiza Legii cu privire la serviciul public în Republica Belarus din 2003 și a Legii cu privire la Consiliul de Miniștri, care include articolul „Guvernul Consiliului de Miniștri

al organelor executive și de reglementare locale”. Guvernul are dreptul de a gestiona activitățile comitetelor executive pe probleme care intră în competența sa, de a controla activitățile pentru punerea în aplicare a actelor legislative, de a primi rapoartele lor, de a le transmite autorităților locale și de a percepe de la ele unele puteri. Problema constă în faptul că în lege nu există niciun principiu al delimitării competenței bazat pe obiect. Ca urmare, una și aceleași funcții, de exemplu: asistență medicală, educație, cultură, protecție socială, sunt atribuite simultan organelor administrației locale de diferite niveluri și, de asemenea organelor de stat. [101, p. 30-31]

În Armenia, organismele de auto-guvernare sunt formate din consiliul municipal (al vârstnicilor) și șeful comunității (primarul) care conduce administrația locală. Puterile APL constau în responsabilități proprii finanțate de la bugetul local și responsabilități delegate finanțate de la bugetul de stat, precum experiența mai multor state analizate. Teritoriul țării este compus din zece marze (regiuni) și orașul Erevan, care este guvernat de lege specifică – ca și în cazul altor capitale ale țărilor studiate. Pe de o parte, putem cataloga ca fiind o autoritate desconcentrată, întrucât guvernatorii Marz pun în aplicare politica regională a guvernului în domenii precum afacerile interne și securitate națională, energie, impozite și alte sfere. Pe de altă parte, acestea coordonează activitățile filialelor locale ale autorității executive, cu excepția cazului când legea prevede altfel. Practica dată amintește despre situația din Azerbaidjan și Belarus, cu elemente de putere centralizată, care exclud autonomia. Ajungem la concluzia că prevederile legale conferă capacități reduse nivelului local, care devine practic incapabil să utilizeze acest drept.

Deși s-ar putea crede că primarul este cea mai importantă autoritate la nivel local, acesta nu este cazul general. Rolul primarului este uneori limitat la unul pur simbolic, deseori redus la prezidarea consiliului local, uneori responsabil de ordinea și siguranța publică, și rareori este șeful administrației și responsabil cu organizarea internă a localității. În alte cazuri, cum este Ucraina sau RM, primarul este, conform legii, cel mai înalt nivel executiv al APL. Pentru majoritatea țărilor, principalele organisme locale „legislative” de autoguvernare sunt adunările alese, adică consiliile locale. Puterea supremă dintr-o municipalitate nu se află în primărie, ci în consiliul local, care în Europa este aproape întotdeauna ales democratic prin vot universal. [179, p. 254]

Prin urmare, din perspectiva competențelor și responsabilităților APL, este necesară o reglementare clară prin lege, lacună înregistrată în procesul de tranziție a autonomiei locale în Georgia, unde municipalitățile având o gamă largă de responsabilități, exclusivitatea și caracterul complet al acestora rămân un subiect de discuție. Din punct de vedere empiric, este absolut obligatorie o aplicare corespunzătoare a normelor – o complexitate de prevederi nu asigură neapărat și o implementare adecvată, cum este situația RM. Experiența Ucrainei demonstrează că un cadru legal privind distribuirea competențelor și acțiuni coerente reformatoare întreprinse

paralel, asigură o delimitare adecvată a responsabilităților în practică. Iar în Belarus, atestăm lipsa condițiilor legislative și instituționale pentru realizarea autonomiei locale. Constituțiile țărilor PE conțin prevederi privind autonomia locală și reglementează la general competențele APL, în practică fiind aplicate aproape similar în toate statele înregistrând deficiențe de delimitare clară, ambiguitate sau chiar dublare dintre nivelurile puterii.

Competențele APL sunt strâns corelate cu modul de *organizare administrativ-teritorială* și viceversa. În acest sens se observă consecințele sistemului sovietic în toate țările Parteneriatului Estic, unde se mențin „raioanele” și alte pârghii de control centralizat, precum și așa-numitele conflicte „înghețate” ale anumitor teritorii. În sensul prezentului studiu subliniem elementele tranzitorii ale autonomiei locale în contextul reformativ al administrațiilor locale din statele PE.

În Belarus, cu toate că în 2012, Legea cu privire la diviziunea administrativ-teritorială a fost adoptată în noua ediție, urmată de Ordonanța prezidențială nr. 128 din 2014, organizarea în 6 regiuni și orașul Minsk (UAT autonomă) a rămas neschimbată din 1960, iar diviziunea regiunilor în raioane – din 1966 (cu excepția unui district, creat în 1989). De-a lungul anilor de suveranitate, a existat o schimbare doar în numărul orașelor de subordonare regională și raională, a consiliilor municipale și rurale. În perioada 2010 - 2016, numărul total de UAT a scăzut de la 1495 la 1325. Regiunile („*oblaste*” și Minsk), dar și raioanele, variază semnificativ ca mărime, condiții de mediu și demografice, producție și potențial socio-economic.

Impactul acestei organizări arată că guvernele regionale, în special comitetele executive regionale, joacă rolul dominant în sistemul administrării locale. Deși din punct de vedere juridic, acestea nu dețin control administrativ asupra nivelului local, în practică, guvernele regionale emit instrucțiuni obligatorii și controlează implementarea tuturor aspectelor activității administrației locale la niveluri inferioare. Organele executive la nivel local funcționează pe trei niveluri: primar, care include nivelurile teritoriale de autoritate ale satelor, orașelor; așa-numitul nivel de bază al autorității, care include orașele situate în regiunile administrative ale țării, precum și raioanele care fac parte din regiunile administrative; și autoritățile oblastei corespunzătoare regiunilor administrative ale țării și capitala Minsk. [243]

Dilema se explică prin faptul că în Belarus, în fiecare UAT coexistă două sisteme de administrare la nivel local: organele alese, Consiliile locale ale deputaților sunt responsabile față de cetățeni, însă nu au propriile organe executive; și organele sistemului guvernamental local (comitetele executive locale) sunt formate din organe guvernamentale superioare, răspund în fața lor și se află sub controlul lor. Mai mult, Constituția prevede mecanisme juridice de intervenție asupra deciziilor Consiliului local al deputaților, care pot fi anulate de organele reprezentative de rang superior, precum și de către președintele țării. [101, p.31-34]

În Georgia, din cauza conflictelor interne, centralizarea era considerată drept singurul instrument de prevenire a dezintegrării statului. În 1997, Georgia a adoptat legea privind autonomia locală și guvernanta, urmată de alegerile libere locale în 1998. Cu toate acestea, până în 2006, chestiunile locale ar fi intrat în cea mai mare parte în competența *Gamgebeli*, șef al APL, numit de președinte. Prima reformă teritorială de proporții în Georgia a început în 2005, când a fost adoptată o nouă lege privind APL, ca urmare a ratificării Cartei europene.

La nivelul inferior s-a autorizat fuzionarea celor 1033 administrații locale în 64 APL mai mari rurale și urbane în special în baza fostelor raioane, iar 5 orașe mai mari, inclusiv Tbilisi, au primit un statut special. Se pare că decizia privind înființarea localităților în baza raioanelor s-a sprijinit pe presupunerea că reforma va lua mai puțin timp și nu pretindea căutarea criteriilor sofisticate de fuzionare. [108, p.33-34] În 2010, au fost introduse garanții constituționale ale autonomiei locale, organelor locale li s-a acordat dreptul de a depune plângere constituțională și de a contesta legile, care au încălcat drepturile APL consacrate în Constituție. Codul autonomiei locale din 2014, după cum se arată și mai sus, marchează o nouă etapă de tranziție a autonomiei, prin care se permite alegerea organelor reprezentative și executive - primarul prin alegeri directe, introducând și mecanisme suplimentare care asigură participarea publicului la autogovernare.

Actualele municipalități au fost înființate între 2006 – 2017, conform tabelului 2.3. Însă în 2017, reforma descentralizării s-a confruntat cu noi provocări fiind necesară o planificare strategică în acest sens. Ca urmare, principiul subsidiarității a fost recunoscut constituțional ca bază pentru împărțirea competențelor între stat și APL, inclusiv angajamentul statului de a asigura adecvarea resurselor financiare cu atribuțiile autonomiei locale prevăzute de legea organică. Astfel a fost aprobată Strategia de Decentralizare pentru 2020 – 2025, care vine cu un set de măsuri ce ar trebui să asigure dezvoltarea unei autogovernări fiabile, transparente, responsabile, prin sporirea competențelor la nivel local și consolidarea capacității materiale și financiare a APL.

Și procesul de tranziție al Ucrainei este unul specific, unde până la reforma inițiată în 2014, capacitatea administrativă de a furniza servicii era inadecvată, iar centralismul era combinat cu slaba autonomie, inclusiv o fragmentare teritorială severă și mari disparități interregionale în ceea ce privește dezvoltarea economică. Este de specificat faptul că deși procesul de descentralizare din Ucraina este inspirat de exemple străine - în special prin reforme oarecum similare în Polonia din anii 1990 - și susținut de asistența tehnică occidentală, acest proces reprezintă totuși o tranziție bazată în mare măsură pe plan intern și dezvoltată la nivel național. Reforma este o urmare a lecțiilor învățate din încercările anterioare - în mare parte eșuate - ale Kievului de a îmbunătăți procesul de administrare publică la nivel subnațional. În rezultat au fost create 1 469 de comunități teritoriale - *zromada* (în loc de 11 500 APL) iar numărul de raioane a scăzut de la 490 la 136.

Republica Moldova are un parcurs similar celorlalte țări din PE în ceea ce privește organizarea și încercările de reformare administrativ-teritorială. Moștenind vechile raioane sovietice, de la independență, RM le-a păstrat cu anumite modificări și cu mici tentative de reformare prin reorganizarea în județe în 1998, dar care nu a durat decât câțiva ani. Astăzi, structura administrativ-teritorială este caracterizată printr-o fragmentare pronunțată, după cum se vede și în tabelul 2.3, ceea ce reprezintă un impediment în realizarea unei autonomii pe deplin funcțională.

Tabelul 2.3. Nivelurile de guvernare și organizare administrativă în Georgia, Ucraina și Republica Moldova

<i>nivel</i>	<i>Georgia</i>	<i>Ucraina</i>	<i>Republica Moldova</i>
<i>național</i>	Parlament, Președinte Guvern – Ministerul Dezvoltării Regionale și Infrastructurii/ Ministere de resort	Președintele țării Cabinetul de miniștri, 6 autorități executive de stat Rada Supremă	Parlament, Președinte Guvernul Național Cancelaria de Stat
<i>inter-guvernamental</i>	Asociația Națională a Autorităților Locale din Georgia (NALAG) Consiliul Consultativ Regional	Asociația Orașelor din Ucraina (AUC)	Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM)
<i>regional</i>	9 regiuni administrative 3 teritorii autonome (2 ocupate de Federația Rusă)	24 oblaste, 2 orașe cu status special (Kiev, Sevastopol) 136 raioane	<i>Nivelul II al APL:</i> 2 municipii cu statut combinat de nivelul I și II 32 raioane, UTA Găgăuzia
<i>local/ primar</i>	5 orașe, 59 municipalități (compuse din aprox. 1000 orașe și sate)	1469 sate, orașe și comunități teritoriale (inclusiv 187 orașe cu importanță de oblaste)	898 APL de nivelul I (sate, comune, orașe și municipii)

Sursa: elaborat de autoare în baza surselor [107; 225]

Raioanele sunt prezente și în Azerbaidjan, întrucât din punct de vedere administrativ, Azerbaidjan este organizat în 59 de raioane (divizate în aprox. 2 673 municipalități), 10 orașe și o republică autonomă (Nakhchivan). Sub aspect metodologic, faptul că nivelul raional și municipal dispun de competențe similare în girarea treburilor publice locale, determină lipsa unui mediu adecvat pentru aplicarea autonomiei locale. [159] Iar practica de influență a procesului decizional la nivel local de către guvern demonstrează nerespectarea principiului subsidiarității și autonomiei. Adicional, raioanele din Azerbaidjan sunt grupate în 9 regiuni de dezvoltare economică, fără statut de UAT, similar cu organizarea din RM, unde cele 32 de raioane sunt grupate în 4 regiuni de dezvoltare regională – Nord, Centru, Sud și UTA Găgăuzia, fără statut de UAT.

În Armenia putem înregistra o disfuncționalitate de fond, întrucât comunitățile locale reprezentau de fapt o verigă separată a guvernului. În 2011, a fost lansat procesul de reformă structurală la scară largă, întrucât diviziunea teritorial-administrativă și nivelul limitat de descentralizare reprezentau provocări considerabile cu impact asupra dezvoltării guvernantei

locale; furnizării efective de servicii și utilizării eficiente a resurselor financiare. Conceptul de fuziune municipală pune mai mult accent pe delimitarea teritorială, lansat în trei clustere pilot în 2015-2016 în urma referendumurilor locale. Procesul a redus numărul comunităților de la 915 (dintre care 48% aveau o populație mai mică de 1.000) la 502 până în 2018. Art. 190 al Constituției prevede că în baza intereselor publice, comunitățile pot fi fuzionate sau împărțite prin lege, la care Adunarea Națională este obligată să țină cont de opinia acestor comunități. [8] Deducem, așadar, că fuziunea comunităților în Armenia are loc parțial similar ca în Ucraina – în mod voluntar, prin referendum, însă în baza legislației și a intereselor publice generale. Din perspectivă metodologică și conceptuală un aspect important al reformei din Armenia este suportul municipalităților în dezvoltarea capacității umane și îmbunătățirea performanței lor organizaționale. [224]

Descentralizarea financiară reprezintă un element de bază în realizarea autonomiei locale, întrucât un sistem clar și eficient de alocare a resurselor asigură condiții potrivite pentru gestiunea afacerilor locale. Descentralizarea fiscală presupune capacitatea administrațiilor locale de a beneficia de resurse suficiente și previzibile pentru a planifica și asigura furnizarea de servicii publice locale în funcție de necesitățile cetățenilor, fără interferențe din partea autorităților superioare. Din acest punct de vedere, toate statele din regiune au inițiat procese de descentralizare fiscală, însă din motive variate fie au stopat reforma, fie procesul de reformare decurge foarte lent.

În Belarus, sistemul de gestiune financiară de stat existent rămâne centralizat, foarte conservativ și închis față de publicul larg. Logica Codului bugetar este că resursele financiare locale, denumite „bugete locale”, sunt în practică estimări ale costurilor aprobate de guvernul central printr-o reglementare strictă. Lipsa principiului subsidiarității, manifestată prin împărțirea nefondată a jurisdicției între organele locale de nivel teritorial diferit, își găsește reflectarea în distribuirea nefondată a bugetelor locale între nivelurile teritoriale.

Astfel, nivelul primar al administrației cel mai apropiat de cetățeni – consilii și comitete executive ale satelor și raioanelor, este complet lipsit de fondurile necesare pentru a-și îndeplini obiectivele și funcțiile. Codul lasă puține libertăți autorităților locale în planificarea financiară și bugetară și folosește o abordare de reglementare în evaluarea nevoilor bugetare ale municipalităților. În acest caz, fondurile sunt planificate centralizat, iar resursele suplimentare primite de municipalități care depășesc suma venitului sunt pierdute în favoarea guvernului central. Pe de o parte, un astfel de sistem privează municipalitățile de succes de stimulentele pentru creșterea veniturilor bugetare, pe de altă parte - generează dependență în rândul municipalităților slabe din punct de vedere financiar. [101, p. 32]

Descentralizarea financiară este unul dintre pilonii cheie ai procesului de descentralizare în Republica Moldova și cel care a înregistrat cele mai multe progrese, în comparație cu alte state

din regiune. Procesul de reformă a descentralizării fiscale a început odată cu adoptarea legislației privind finanțele publice și descentralizarea la începutul anilor 2000. În perioada 2011-2012, Moldova a dezvoltat o serie de modele și simulări economice, care au avut ca scop creșterea autonomiei financiare și îmbunătățirea sistemului de transferuri. [220, p.10] Deși noul sistem de creare a bugetelor locale a contribuit la transferuri transparente și defalcarea impozitelor generale de stat, nivelul de previzibilitate a veniturilor autorităților locale, atât instabilitatea politică, întârzierile din sistem, cât și criza din sistemul bancar, a diminuat semnificativ impactul scontat al implementării reformei în finanțe publice. [101] Aceasta a fost în cea mai mare parte stagnată, în același mod ca și reforma generală a APL din 2016-2017. Începând cu 2019, cotele din veniturile APL s-au dublat, iar administrațiile locale de nivelul I au început să primească și 10% din veniturile din impozitul pe profit. Cu toate acestea, veniturile proprii ale APL constituie doar 11% din veniturile totale ale administrației publice locale în 2019, indicând atât puteri fiscale locale slabe, economii locale subdezvoltate și, prin urmare, baza fiscală locală slabă. [107, p. 22]

Și în Georgia, descentralizarea financiară este unul dintre cei trei piloni ai noii Strategii de descentralizare, care urmărește creșterea bugetelor la nu mai puțin de 7% din PIB, față de 5,8% din PIB în 2018. Cea mai mare parte a creșterii ar trebui să provină venituri partajate din TVA, din care guvernele locale primesc 19% începând cu anul 2019. Teoretic, entitățile locale în Georgia sunt complet autonome în planificarea propriilor bugete. Din cauza lipsei unui mecanism eficient de echilibrare financiară, această reformă a avut un impact major asupra municipalităților mai mari. Iar, veniturile proprii ale APL rămân foarte slabe în Georgia, contribuind la mai puțin de 10% din totalul bugetelor locale, similar cu RM. Acest lucru înseamnă că fără a avea garanții puternice, rămân în continuare posibilități de luare a deciziilor politice sau de altă natură, motivate subiectiv, de către guvernul central. [107, p. 22]

Ucraina a aplicat principiul corelării resurselor cu acțiunile de dezvoltare socio-economică a zonelor amalgamate. Acesta este motivul pentru care administrația locală a primit mai multe finanțări pentru îmbunătățirea capacității sale economice din ianuarie 2015, după modificarea Codurilor fiscale și bugetare. Comunitățile amalgamate au dobândit astfel puteri și resurse disponibile orașelor din subordine oblastice, inclusiv 60% din veniturile din impozitul pe venit alocate bugetelor locale pentru exercitarea autorității lor. În plus, veniturile fiscale care rămân în totalitate în bugetul local includ impozitul unic, impozitul pe profit pentru întreprinderile și instituțiile financiare din comunitate și impozitul pe proprietate. [220, p. 10]

În rezultat, în perioada 2014-2019, veniturile bugetului local ale tuturor APL aproape s-au dublat. Comunitățile amalgamate mențin relații interbugetare directe cu bugetul național, primind trei noi tipuri de transferuri: subvenții în educație, sănătate și de egalizare. Modificările legislative

permit guvernelor locale să adopte bugete locale, indiferent de data adoptării Legii bugetului național. Acesta constituie un instrument tangibil de contribuție la rezultate și responsabilitate pentru încrederea comunităților. [244]

În cadrul procesului de reformare teritorial-administrativă, Armenia cu suportul CoE a adoptat în 2016 o serie de legi privind echilibrarea financiară, taxele locale, subvenționarea. Pentru a asigura dezvoltarea armonioasă a comunităților, se acordă subvenții de la bugetul de stat, care în 2018 au constituit 3% din buget. În funcție de propriile nevoi, comunitățile decid autonom cum să cheltuiască subvențiile, care sunt influențate de numărul populației, numărul localităților incluse în comunitate și structura de vârstă a populației. O deficiență a sistemului este faptul că nevoile și diferențele financiare reale nu sunt luate în considerare la evaluarea capacității financiare a comunităților. Indiferent de gradul de sărăcie, toate comunitățile sunt subvenționate. [144]

Urmează aplicarea unor metode moderne de bugetare bazate pe rezultate care vor permite municipalităților să își planifice resursele financiare și nefinanciare în conformitate cu planurile lor de dezvoltare pe 5 ani, oferind costuri detaliate pentru activitățile preconizate. În general, următoarea fază a reformei din Armenia include descentralizarea competențelor de la organismele de stat și elemente de descentralizare financiară și fiscală pentru a sprijini autonomia locală.

Se observă că descentralizarea financiară reprezintă o sarcină complexă pentru sistemele statelor din spațiul Parteneriatului Estic, unde veniturile APL între 80-90% provin din subvenții, transferuri de echilibrare. Pe lângă reformarea cadrului legal este necesară o implementare eficientă a cadrului strategic în domeniu. Prioritățile pe termen mediu și lung, însoțite de acțiuni concrete și resurse dedicate sunt de natură să asigure aplicarea standardelor de eficiență financiară.

În contextul acestei analize, trebuie să menționăm despre *Politica Europeană de Vecinătate* în vigoare din 2004, de unde s-a dezvoltat ulterior inițiativa PE. Programul de lucru raționalizat se concentrează pe *îmbunătățirea legislației cu privire la administrația publică, în conformitate cu cele mai bune practici europene*. [101, p. 42] Din această perspectivă, RM are un cadru legal și strategic complex, definit până recent de Strategia națională de descentralizare din 2012 [31] și Strategia RAP din 2016 [46]. Cu toate că obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme cu acordurile bilaterale cu UE, promovându-se principiile dezvoltării durabile la nivel local și o guvernare locală eficientă, se constată întârzieri ale acțiunilor privind creșterea capacităților instituționale și suportului financiar la nivel local. [85, p. 34]

Punerea în aplicare a strategiei de descentralizare în conformitate cu Carta europeană și consolidarea guvernancei locale în baza standardelor europene sunt, la fel ca și în cazul RM, printre principalele priorități ale Agendei de asociere a Georgiei cu UE. Aceasta este o provocare și abordarea ei cu succes, va determina ambele probleme - crearea unui sistem real de autonomie și

creșterea implicării democratice în procesele decizionale, precum și integrarea Georgiei în UE și stabilirea ei ca partener solid al democrației. [101, p.5] Figura 2.2. arată sub aspect comparativ nivelul de descentralizare din Georgia și RM conform indicelui elaborat de NALAS, care are la bază 4 dimensiuni. Se observă că la capitolul autonomiei locale și calitatea serviciilor locale, cele două state sunt foarte aproape ca nivel de dezvoltare, în timp ce în domeniul dialogului interguvernamental și participării, RM are o apreciere cu aproximativ 2 puncte mai puțin față de Georgia. Adicional menționăm restanțele RM privind reforma administrativ-teritorială și a APL, în general.

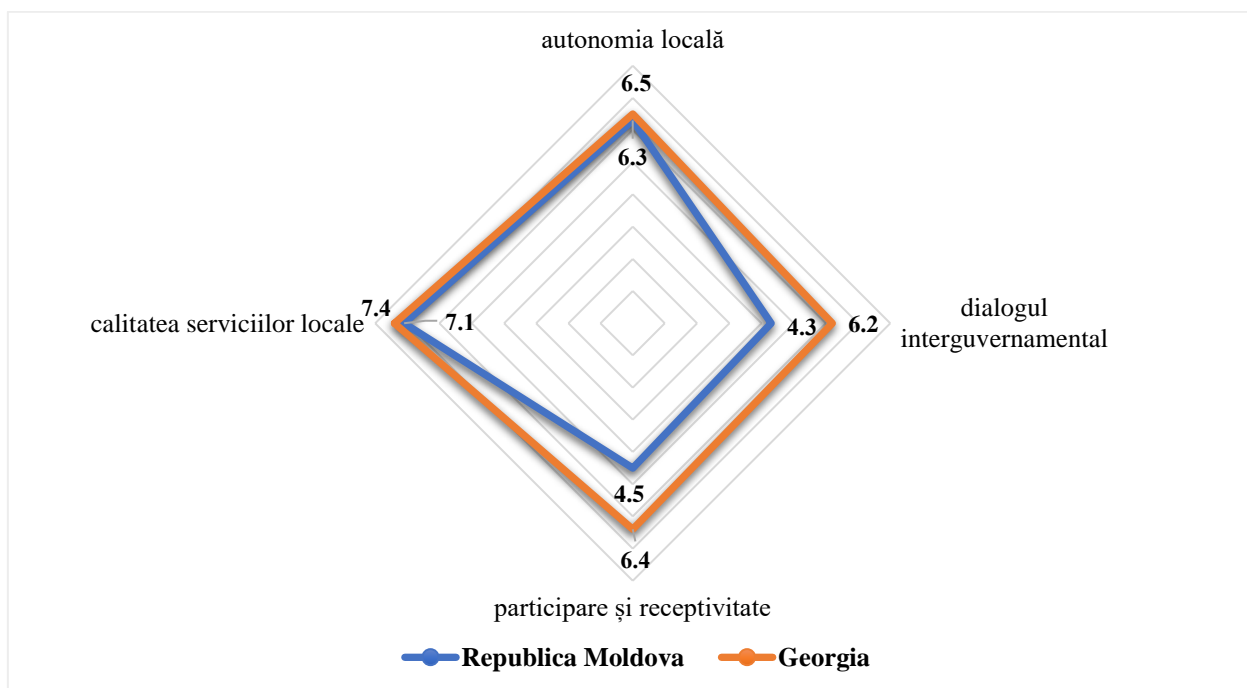


Figura 2.2. Evaluarea indicelui „Observatorul Regional de Descentralizare” NALAS
Sursa: elaborat de autoare în baza datelor NALAS [107]

Cadrul strategic din Belarus se bazează pe Programele de dezvoltare socio-economice și Planurile de acțiuni de guvernare, fără a fi recunoscută în special necesitatea reformei AP ci doar îmbunătățirea sporadică a acesteia. Documentele respective abordează dezvoltarea sistemului de coordonare a activităților organelor administrative, creșterea nivelului și a rolului prognosticilor de stat, optimizarea managementului organizațional, utilizarea tehnologiilor în luarea deciziilor. Analiza scoate în evidență faptul că eforturile întreprinse de către puterile centrale ale Belarusului pentru reformarea sistemului administrativ în ultimii 15 ani creează doar o iluzie. [220, p.11]

Pe lângă conceptul de reformă, prin Strategia de Dezvoltare Sustenabilă a Ucrainei 2020, și Strategia pentru dezvoltare regională 2020, se urmărește integritatea teritorială a țării și dezvoltarea economică durabilă prin cooperare interregională. Documentele aplică standarde și metode de planificare și bugetare în concordanță cu cele utilizate în UE. Mai exact, strategic se urmărește îmbunătățirea coordonării instituționale pe mai multe niveluri în jurul infrastructurii și

dezvoltării economice. [105] În Armenia, Programul Strategic pentru Dezvoltarea Prospectivă pentru 2014-2025 stabilește o politică cuprinzătoare menită să atenueze disparitățile dezvoltării teritoriale ce implică pe de o parte sporirea investițiilor și o creștere accentuată a calității autonomiei locale și, pe de altă parte cooperare stat - guvern local - sector privat. Guvernarea locală eficientă este în curs de dezvoltare, proces inițiat după Revoluția din 2018, când relațiile client-patron existau între șefii comunităților locale și guvernatori care, ofereau sprijin regimului hibrid. Reforma teritorial-administrativă din Armenia este însoțită de un șir de acțiuni destinate îmbunătățirii relației dintre cetățeni și instituțiile publice, realizate de altfel, la fel cu suportul UE.

Similaritățile deduse privind evoluția autonomiei locale în țările din PE se explică prin trecutul istoric analog și influențele sistemului sovietic asupra organizării statului, respectiv și asupra funcționării autonomiei locale care de facto nici nu exista, fiind concepută inabil la început, ulterior dezvoltând metode și tehnici specifice contextului național și local. Dimensiunea legală a autonomiei locale, care este definitorie în contextul proceselor tranzitorii ale sistemelor administrative, poartă un caracter neomogen în reglementarea și implementarea autonomiei locale în PE.

Conchidem că acțiunile reformatoare analizate sunt influențate de cultura politico-administrativă și cea legislativă din fiecare stat în parte. Instituțiile prin care se realizează autonomia locală caracterizează fiecare țară în mod diferit, observându-se „moștenire” sovietică prin raioane ca nivel intermediar de organizare administrativ teritorial, care de cele mai multe ori dublează sau suprapun competențele organelor locale și cele regionale sau centrale.

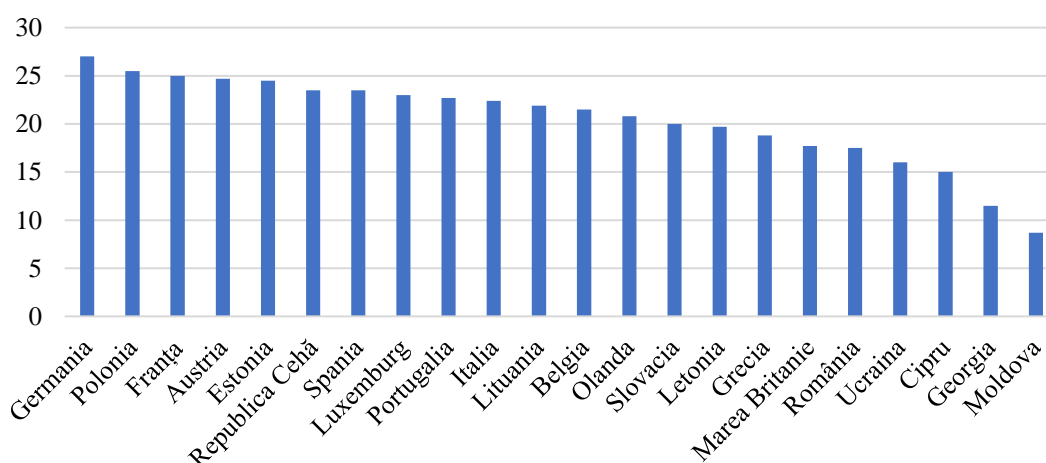


Figura 2.3. Clasamentul statelor europene, indicele autonomiei locale, 1990 – 2014

Sursa: elaborat de autoare în baza datelor [72]

Sub aspect comparativ larg, propunem spre analiză clasamentul statelor din spațiul administrativ european conform indicelui autonomiei locale a cărui metodologie de calcul se bazează pe cerințele cuprinse în Carta europeană, precum și pe conceptele teoretice și empirice

dezvoltate sub coordonarea Comisiei Europene. Această clasificare confirmă sinteza prezentată mai sus, conform căreia democrațiile cu tradiție au un grad sporit de autonomie locală, iar țările baltice cunosc o evoluție constantă. Observăm că statele din spațiul PE, Georgia și RM, sunt la capătul clasamentului. În ultimii 20 de ani s-a remarcat un val intens de fuziune a comunităților mici în Europa, din dorința de a eficientiza procesul de administrație publică locală. În alte țări, fuziunile sunt în proces (de ex. Ucraina, Armenia) sau în așteptare, dar autonomia comunităților mici este totuși redusă de cooperarea intensificată necesară între ele sau între ele și un oraș central, înregistrându-se astfel dificultăți esențiale în procesul de organizare a noilor structuri.

În general, țările post-sovietice din spațiul PE s-au confruntat cu multe provocări în procesele lor de descentralizare, în care valuri de consolidare a autonomiei locale au alternat cu tendința opusă de recentralizare a administrației publice. Cu toate acestea, s-au înregistrat progrese în dezvoltarea autonomiei locale și a reformei administrației publice locale, în special în ultimul deceniu, deși în grade diferite. Aceste procese sunt influențate în special de instabilitatea politică, lipsa de angajament politic și efectele crizelor economice.

2.3. Concluzii la Capitolul 2

1. Administrația publică locală din țările membre ale Uniunii Europene, funcționează în baza unui cadru legal clar, bazat pe principiul subsidiarității, care asigură un rol substanțial pentru nivelul local, precum și protecția juridică și capacitatea de a recruta personal de înaltă calitate. Diferențele privind structurile instituționale și organizaționale care se observă, pot fi explicate prin contextul național specific în care funcționează municipalitățile, sau chiar o combinație de factori geografici și istorici, moștenire democratică, dezvoltare economică sau fenomene politice.

2. În legătură cu reflexia din noile constituții, în fostele republici sovietice, pozițiile conceptuale de dezvoltare ale autonomiei locale, sprijinindu-se pe principiile independenței, libertății și responsabilității, ideile democratice din aceste țări au dat startul formării unui sistem special al relațiilor administrative. Experiențele de reformare a sistemelor administrative din spațiul post-sovietic demonstrează faptul că din intenția de a spori nivelul autonomiei locale se înregistrează două tendințe opuse: fragmentarea sporită versus fuziunea ca instrument de organizare administrativ-teritorială.

3. Studiul realizat ne permite să observăm legitatea privind complexitatea responsabilităților autorităților publice locale, care de regulă sunt proprii și delegate, reieșind din interesul local, pe de o parte și din cel general, de pe altă parte. În acest sens considerăm importantă aplicarea principiului clarității în distribuirea competențelor dintre nivelurile administrației

publice, în combinație cu principiul alocării proporționale a resurselor. Această paradigmă determină crearea condițiilor optime de gestiune a propriilor resurse și a celor subvenționate, de către administrația publică locală în sensul dezvoltării comunităților în baza autonomiei locale.

4. În baza analizei comparative, concluzionăm că statele din spațiul Parteneriatului Estic înregistrează tendința de identificare a formulei potrivite de organizare teritorial-administrativă care ar permite aplicarea autonomiei locale conform cerințelor Cartei europene. Acest efort caracterizează dimensiunile tranzitorii ale sistemului administrativ din majoritatea statelor studiate, mai puțin Belarus și Azerbaidjan. Se observă că tentativele testate au drept obiect principal delimitarea teritorială, și mai puțin focusarea pe dezvoltarea capacităților umane, performanța instituțională și gestiunea resurselor pentru a răspunde necesităților locuitorilor.

5. Practica și lecțiile învățate în urma reformelor parțial implementate în țările Parteneriatului Estic indică clar faptul că procesele de descentralizare și consolidarea autonomiei locale trebuie să se concentreze în special pe creșterea transparenței și responsabilității autorităților locale, elucidarea procedurilor de control și sporirea nivelului financiar la nivel local. Iar clarificarea responsabilităților dintre nivelurile de administrație locală reprezintă o prioritate valabilă pentru toate statele din regiune. În același context, este necesară o abordare complexă a reformelor administrative care ar întruni toate dimensiunile autonomiei locale.

6. Tendința specifică statelor membre UE, care capătă tot mai mult teren și în unele țări din PE, reprezintă crearea și consolidarea parteneriatului extins dintre nivelul central de administrare cu cel local și cu sectorul privat. Fiind bazat pe principiul subsidiarității din perspectivă teoretico-metodologică, acest fenomen are potențial de a deveni o posibilă soluție pentru sistemul resurselor locale, care reprezintă o restanță majoră în cazul reformelor derulate în PE, unde veniturile proprii la nivel local sunt doar aproximativ 10%. Această practică indică asupra unui nivel înalt de dependență față de transferurile centrale, ceea ce lasă loc de decizii politice contrar paradigmei autonomiei locale.

3. EVOLUȚIA AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

3.1. Cadrul legal privind autonomia locală în contextul derulării reformei administrației publice

Pornind de la ideea reputatului teoretician în domeniul științelor administrative – prof. Alexandru I., că administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale societății organizate în stat și comunități locale și care sunt formulate în legi, considerăm cadrul legal și normativ ca având un loc central și un rol absolut important în organizarea sistemului administrativ. [112] Astfel, evidențiem *dimensiunea legală* a autonomiei locale care analizată sub aspect tranzitoriu relevă un șir de factori și etape de evoluție și transformare a administrației publice locale din Republica Moldova în context reformator.

Cadrul legal privind autonomia locală reprezintă, în contextul prezentului studiu, totalitatea normelor legale și regulilor normative care definesc principiile de bună guvernare, stabilesc cadrul de aplicare și realizare a autonomiei locale, reglementează organismele abilitate în domeniu și competențele acestora, și care prevăd metodele de protecție a autonomiei locale. Așadar, cadrul legal raportat la autonomia locală constituie ansamblul de legi, dar și alte acte conexe privind drepturile, limitele și condițiile de aplicare și respectare a principiului autonomiei locale în RM, pornind de la prevederile Cartei europene și ale altor documente internaționale relevante în domeniu. De asemenea, un accent major este pus pe setul de norme privind procesul de reformare a sistemului de AP din RM, context în care putem evalua progresele sau – din contra, regresele privind aplicarea și respectarea principiului de autonomie locală. [218, p. 60]

Din perspectiva evoluției vieții sociale, în condițiile restructurării gorbacioviste de la sfârșitul anilor `80 - începutul `90 ai sec. al XX-lea, inițierea procesului de democratizare a societății a pus la îndoială sistemul vechi de administrație, care venea tot mai mult în contradicție cu noile transformări din societate. [202, p. 9] Premisele politice și cele economice au condiționat procesul de tranziție a AP din RM, inclusiv pe dimensiunea legală. Dorința de aliniere la principiile europene și internaționale a RM indică tot mai mult spre descentralizare și autonomie locală.

După cum menționează Sîmboteanu A., inițierea tranziției administrative coincide cu inițierea tranziției politice și derivă din prevederile Declarației de Suveranitate din 23.06.1990 [15], Decretului cu privire la puterea de stat din 27.07.1990 [36], ce au legiferat opțiunile poporului pentru valorile democratice, chemate să devină conținutul principal al edificării noului sistem politic al societății. [202, p. 10] Aceste documente au dat startul procesului de transformare a sistemului de comandă în unul democratic bazat pe voința poporului. Tranziția administrativă avea obiectiv crearea unui sistem care să se încadreze în normele unui stat de drept.

În așa mod se evidențiază *prima etapă (1990 – 1994)* din cele 5 perioade principale din intervalul 1990 – 2020, a procesului tranzitoriu al autonomiei locale, marcate în special de *dimensiunea legală a autonomiei locale*, după cum este ilustrat în Anexa nr. 1. În această perioadă de incertitudini, a fost adoptată Legea nr. 635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale, care nu a fost pusă în aplicare fiind abrogată în 1994. [202, p. 11] Legea dată, prima în cadrul legal complex, nu aplică termenul direct de autonomie locală, operând cu noțiunea de „autoadministrare locală”. Inspirată din Carta europeană, definiția autoadministrării locale face trimitere la activitatea liberă a locuitorilor unei anumite UAT, stabilite prin lege pentru rezolvarea în mod nemijlocit sau prin intermediul organelor alese, a problemelor de importanță locală. [16] Analiza conținutului legii ne permite să constatăm că termenul de autoadministrare locală se aplică preponderent cu sensul de APL ca un sistem de autorități. [130, p. 27]

În general, adoptarea unui set complex de legi în perioada 1991 – 1993, cum este Codul Funciar, Legea privatizării și Legea privind privatizarea fondului locativ a consemnat stabilirea bazei pentru demararea unui proces de decentralizare economică ulterioară marcantă pentru această etapă. Astfel, administrațiilor locale le-a revenit un rol important, fiind pentru prima dată recunoscute ca subiecte ale dreptului de proprietate municipală înzestrate cu mai multe competențe decizionale în cadrul procesului de privatizare a diferitor categorii de bunuri. Un aspect important este faptul că APL în numele UAT respective, au devenit proprietari asupra unor bunuri (terenuri, edificii, construcții etc.) care ulterior au constituit fundamentul patrimonial al autonomiei locale și al serviciilor publice locale. [83, p. 15] Observăm, așadar, că încep a fi puse bazele autonomiei din perspectiva *dimensiunii operaționale*, cu accent pe elementele patrimoniale. Aceste măsuri se încadrează în logica inițierii stabilirii condițiilor de exercitare a autonomiei, însă fiind necorelate cu acțiuni complexe de încurajare a autonomiei, la etapa dată nu au un impact sporit.

Eforturile pe plan național în afirmarea autonomiei locale în RM sunt însoțite și de imboldul actelor internaționale în materie. Astfel, în această primă perioadă, mai exact în 1992 Carta Națiunilor Unite intră în vigoare în RM, prin care, adițional angajamentelor privind pacea și securitatea, statul și-a asumat și respectarea principiilor fundamentale ale bunei guvernări. [3]

Constituția a marcat în 1994 cursul dezvoltării generale a țării, astfel realizându-se instituirea jurisdicției constituționale, inclusiv consfințirea principiilor de organizare și funcționare a APL. Acest eveniment a inițiat a *doua etapă de tranziție a autonomiei locale (august 1994 – octombrie 1998)*. Autoritățile locale ar trebui să fie recunoscute în legislația națională și, dacă este posibil, în Constituție, ca entități subnaționale juridice autonome, cu potențial pozitiv de a contribui la dezvoltarea națională, inclusiv conform art. 2 al Cartei. [4] Analizând textul constituțional observăm faptul că o importanță deosebită se oferă organizării APL, inclusiv

autonomiei locale, care este reglementată prin lege organică. Legea supremă stabilește expres, în art. 109, principiile de bază ale APL, primul fiind autonomia locală, urmat de descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea APL și consultarea cetățenilor în problemele locale deosebite. [7]

Remarcăm că serviciile publice, din perspectivă metodologică, reprezintă un element important al autonomiei locale, iar după Wolman H. doar o autonomie locală funcțională „poate permite distribuirea eficientă a serviciilor publice, ceea ce ajută la legitimarea APL”. [233] Recunoașterea și protecția constituțională în cauză scoate în evidență alinierea RM la standardele democratice, autonomia locală obținând un loc central în sistemul principiilor de administrare publică. Este important că „autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă”. [7] Prezența acestor articole anume în titlul dedicat „Administrația publică” indică asupra caracterului exclusiv administrativ al autonomiei locale, care nu poate afecta caracterul unitar al statului, conform alin. (3) al art.109.

Dimensiunea operațională a autonomiei locale o regăsim în prevederile a două articole constituționale (art. 112, 113), care specifică autoritățile AP, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, subliniind caracterul electiv al acestora – „consiliile locale alese și primarii aleși”. Aceste autorități administrative au caracter autonom și „rezolvă treburile publice din sate și orașe”. În afară de capitolul VIII, alte 15 articole din Constituție fac referire la variate aspecte ce țin de autonomia locală așa ca: fundamentarea legală a autonomiei locale, proprietatea publică locală, sistemul fiscal, drepturile cetățenilor în raporturile lor cu APL. [7] Întrucât APL nu face parte din administrația statală, principiul autonomiei locale consacrat în Titlul III al Constituției poate fi considerat un drept fundamental al cetățenilor, exercitat prin intermediul colectivității locale. În același timp, e necesar de menționat că o serie de drepturi și libertăți, consfințite în Titlul II se realizează, concomitent și în cadrul autonomiei locale: libertatea opiniei și a exprimării (art.32), dreptul la informație (art.34), dreptul de vot și de a fi ales (art.38), libertatea întrunirilor (art.40), dreptul la asociere în partide și alte organizații social-politice (art.41), dreptul de petiționare (art.52), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art.53). [130, p. 26]

Deci, interpretarea constituțională a autonomiei locale nu se limitează doar la drepturile constituționale expres stipulate, normele legii supreme fiind baza pentru cadrul legal și normativ consolidat în jurul acestor linii directoare. Caracterul complex al principiului autonomiei locale este redat prin multitudinea normelor legale, care reglementează procesul administrativ. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că art. 2 din Cartă este pe deplin respectat de RM. [4]

Ca urmare, a fost emisă Legea privind administrația publică locală din 1994 [17]. Din cauza nivelului înalt de confuzii create de această lege, așa cum era de exemplu raportul dintre nivelul central și cel local, tentativele de schimbare eșuează. De asemenea, legea recunoaște principiul

autonomiei locale, dar nu-l definește. Explicarea conceptului de autonomie locală a fost lăsată la latitudinea autorităților centrale, care după cum a demonstrat evoluția ulterioară se aflau încă sub influența sistemului sovietic de administrare. [130, p. 27] Controversele organizării administrativ-teritoriale s-au manifestat, potrivit opiniei lui Sîmboteanu A., în existența unor contradicții evidente între prevederile celor două legi din 07.12.1994: Legea nr. 310 care promova concepția autonomiei locale, și Legea nr. 306 care a preluat, de fapt, sistemul organizării teritoriale a puterii publice locale, caracteristic pentru sistemul administrativ de comandă. [206, p. 178]

La definirea legală a conceptului de autonomie locală a contribuit în mod deosebit Curtea Constituțională. Astfel, prin decizia din 1995 Curtea specifică că autonomia APL constă în dreptul UAT de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem, care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială – raioane, orașe (municipii), sate (comune), având caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuțiile acesteia. Aceste autorități descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente. [37] Această clarificare este importantă în perioada respectivă, definind în așa mod *dimensiunea relațională a autonomiei locale*.

În contextul conjuncturilor socio-politice și culturale din țară la acea etapă, a fost aprobată Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (23.12.1994). [18] Astfel, este conferită o formă specială de autonomie Găgăuziei, care în baza prevederilor legale, are dreptul de a soluționa în limitele competenței sale, în interesul populației, problemele dezvoltării politice, economice și culturale. Din perspectiva autonomiei locale, conform art. 14, Guvernatorului i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale UTA, ceea ce contravine principiului independenței APL. [18] În acest sens dimensiunea relațională a autonomiei locale devine incertă, și se face necesară elucidarea acestui raport. Deviere de la norme este și faptul că UTA și municipiul Comrat nu mai prezintă pentru controlul de legalitate actele sale în mod regulat. [68, p. 70]

Tot în această perioadă, relațiile RM cu UE sunt formalizate printr-un Acord în noiembrie 1994, [1] prin care UE inițiază măsuri de suport cu scopul democratizării țării. Iar un pas important în reglementarea garanțiilor privind independența politică, administrativă și financiară a autorităților locale a fost realizat în 1996 prin semnarea Cartei europene a autonomiei locale, în vigoare din februarie 1998. [4] În continuare observăm că aceste prevederi au stat la baza cadrului legal național în domeniul administrației publice, în general, și cel al autonomiei și descentralizării, în particular. Evenimentul marchează o etapă importantă pentru țara noastră – manifestul și dorința declarată la nivel european de aliniere la standardele și principiile democratice de administrare. Un exemplu reprezintă instituirea mecanismului referendumului local inclusiv în sensul art. 5 din

Cartă. Prin coroborarea prevederilor art. 185 din Codul Electoral cu cele ale art. 75 din Constituție, deducem obligativitatea consultării populației locale în probleme de importanță deosebită, printre care se înscrie și modificarea limitelor teritoriale locale, cum se arată în Anexa 2. [14]

În consecință, inspirându-se din Cartă și din practicile altor state avansate în democrație, legiuitorul național aprobă în noiembrie 1998 Legea privind administrația publică locală [19], care delimitează cea de *a treia etapă de tranziție a autonomiei locale cu perioada noiembrie 1998 – mai 2003*. Pe lângă termenul de „autonomie locală” în sensul Cartei, în această lege regăsim și noțiunea de „autonomie administrativă” – dreptul APL de a dispune toate măsurile pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor pe plan local. După cum sunt prezentate și redată, aceste două noțiuni par a fi două fenomene cu caracter diferit. [218, p. 62]

O dezvoltare relevantă este marcată de Legea nr. 191 din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială (abrogată în 2001). [20] Prin această lege, care reprezintă mai degrabă un act de maturitate politică și administrativă, se trece la o abordare conceptuală integrată privind AP, inclusiv instrumente concrete de aplicare a autonomiei locale. Reforma a adus două schimbări importante: în primul rând, numărul APL de nivelul II a fost redus de la 40 de raioane de tip sovietic la 10 județe similare cu regiunile de standard european. Reducerea numărului de APL de nivelul I nu a avut loc în măsura preconizată, de la 912 la 662, ceea ce, mai târziu, a fost considerat de unii experți, insuficient pentru a oferi un impuls considerabil de dezvoltare a APL de nivelul I. [60, p. 19] Cu toate acestea, descreșterea numărului de UAT a determinat sporirea capacităților financiare și consolidarea potențialului uman la nivel local. În al doilea rând, au fost instituite – prefectul și serviciile descentralizate – ca elemente ale unei democrații funcționale.

Ambele legi au impulsionat descentralizarea administrației publice locale în sensul transferului de împuterniciri privind luarea deciziilor și reconcentrarea responsabilităților administrative pentru implementare. Cu toate că reforma a fost pe larg discutată ani la rând, având atât susținători cât și critici, subliniem că având la dispoziție, conform prevederilor constituționale, mijloace financiare proprii și beneficiind de putere autonomă de decizie, acest sistem răspunde ideii de libertate și conceptual se încadrează în esența principiului autonomiei locale.

Aceeași perioadă se caracterizează și prin dezvoltarea cadrului legal conex domeniului APL (reglementarea finanțelor publice locale [21], proprietatea publică a UAT [22], statutul alesului local [23] etc.). Aceste transformări în sistemul administrativ din perspectiva cadrului legal au avut o influență pozitivă asupra autonomiei locale, întrucât au completat normele cu reguli clare privind contextul aplicării și asigurării autonomiei, creând mecanisme mai concrete din punct de vedere financiar, al distribuirii resurselor, a competențelor. Astfel a fost dat startul procesului de perfectare a cadrului legal din domeniu, conturând *dimensiunea legală a autonomiei*. Iar unul

dintre obiectivele acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care asigură autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a teritoriului și obținerea veniturilor adecvate acoperirii necesităților locale. Impactul s-a reflectat asupra structurii surselor de venituri locale, caracterizată așadar de o descentralizare mai amplă, pentru că reorganizarea teritorială a fost însoțită de o reformă administrativă importantă, care a dus la redistribuirea competențelor și resurselor. Începând cu această perioadă, sistemul fiscal al RM a devenit relativ stabil.

Pentru o autonomie locală funcțională, o relevanță deosebită o are proprietatea UAT care este reglementată pentru prima dată în RM cu normele de bază din Legea nr. 523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a UAT. [22] De altfel proprietatea este una dintre dimensiunile importante ce definește parametrii competențelor proprii sau atribuite în cadrul procesului de descentralizare, atât din punct de vedere metodologic, cât și din perspectivă tehnică de aplicare a autonomiei. Conform prevederilor legale, proprietatea publică a UAT se declară toate bunurile mobile și imobile, aflate pe teritoriul lor până la intrarea în vigoare a legii privind organizarea administrativ-teritorială, cu excepția bunurilor ce se aflau în proprietatea statului și privată.

La prima vedere, această normă pare să explice suficient de bine care bunuri sunt ale statului și care sunt ale UAT, dar, specificarea privitor la excluderea din această listă a bunurilor din proprietatea statului și cea privată, fiind realmente un criteriu ce nu poate fi circumscris cu ușurință, transformă claritatea într-o incertitudine. În fond, identificarea în natură a bunurilor ce aparțin UAT apare numai după identificarea celor care aparțin statului; determinarea bunurilor aflate în proprietate privată nu prezintă nici o dificultate. Cu toate acestea, reglementarea proprietății publice a UAT în această perioadă aduce o influență pozitivă sistemului administrativ și contribuie la crearea cadrului complex de funcționare a autonomiei locale în practică.

Un element de noutate este adus de Legea privind statutul alesului local din 2 februarie 2000, care introduce în legislația națională pentru prima dată noțiunea de ales local. În acest mod se recunoaște poziția și rolul deosebit al aleșilor locali (consilierii, deputații în Adunarea Populară UTA, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor). [23] Fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din APL, alesul local este o persoană oficială datorită să fie demnă de încrederea alegătorilor, să contribuie prin exemplu personal la consolidarea autorității APL pe care o reprezintă, onorarea obligațiilor civice, asigurarea ordinii publice și la respectarea legislației. Prin aceste prevederi se conferă o importanță specială reprezentanților comunităților, care de fapt, sunt cei ce asigură înfăptuirea autonomiei locale prin soluționarea oricăror chestiuni ce vizează interesele colectivității pe care o reprezintă. Caracteristicile particulare ale statutului socio-juridic al alesului local se bazează pe mandatul de încredere obținut în urma alegerilor și în măsură determinantă rezultă din prevederile Cartei europene și recunoașterii principiului de

eligibilitate a autorităților publice în organizarea și funcționarea administrației în teritoriul UAT, conform Constituției. Observăm, că în acest interval de timp se instituie mecanisme concrete inclusiv prin atribuirea drepturilor și responsabilităților celor delegați să se ocupe de auto-girarea localităților, ce constituie un element important al autonomiei prin caracterul său reprezentativ.

Ca rezultat al conjuncturilor politice după alegerile parlamentare din 2001, a existat o tentativă legală a majorității parlamentare deținută de Partidul Comuniștilor, de revenire la raioanele sovietice clasice. Fiind în disonanță cu normele constituționale, inclusiv din perspectiva afectării autonomiei locale în special pe *dimensiunea relațională și operațională*, această propunere nu a fost realizată. Cu toate acestea, o nouă lege privind organizarea administrativ-teritorială a fost aprobată în decembrie 2001, prin care, în special din considerente politice – restabilirea statutului raioanelor fiind o prioritate a partidului de guvernământ, au fost lichidate județele și formate 34 UAT de nivelul II: 32 de raioane, mun. Chișinău și UTA Găgăuzia. [24]

În sensul acestei legi, divizarea teritoriului țării în UAT este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității APL, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit. [24] La 20 de ani de la aprobare, Legea nr. 764 reglementează și acum sistemul de organizare administrativ-teritorial al țării. În mod formal unul dintre obiectivele conexe ale actului normativ este asigurarea respectării principiilor democratice de administrare. În realitate, aceste aspecte sunt discutabile, revenirea la raioane reprezentând un regres în sensul realizării autonomiei locale în special din perspectiva distribuirii neclare a competențelor între nivelurile APL, alocarea resurselor financiare și baza fiscală slabă la nivel local.

Tot în această perioadă cadrul legislativ este completat cu mai multe legi, care au scopul de a face claritate privind împărțirea rolurilor diferitor nivele de AP, relațiile dintre autorități, raporturile financiare/ bugetare dintre nivelul central și cel local etc. În contextul acestor schimbări o explicație relevantă o găsim în decizia Curții Constituționale din 2002, unde APL este apreciată ca o structură administrativă, care permite colectivităților locale să-și rezolve treburile publice locale prin autorități administrative proprii, sub controlul APC, iar „puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea în ansamblu ori la diferitele sale niveluri nu-și poate satisface singură diversele sale cerințe”. [38] Observăm corelarea principiului autonomiei locale cu cel al subsidiarității, principii complementare și care se integrează într-un sistem administrativ transparent, după cum se arată în capitolul 2. Totuși această explicație lasă loc de interpretări, în special prin sintagma „sub controlul autorităților centrale”, care contrazice libertatea decizională și operațională la nivel local conferite în baza principiului autonomiei locale. Cel mai probabil, prin această formulare se are în vedere „în limitele legii”. O interpretare complexă a conceptului

de autonomie locală este oferită de Legea privind APL din martie 2003. [25] Definiția legală stăruie asupra modalităților de manifestare a autonomiei în organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile APL, cât și gestionarea resurselor care aparțin UAT.

Ca urmare a alegerilor locale din mai și iunie 2003, legile menționate sunt puse în aplicare și schimbările de recentralizare a sistemului administrativ din RM s-au produs de facto. În acest sens, subliniem cadrul temporal al celei de *a patra etapă: mai 2003 – septembrie 2009*, în care autonomia locală a fost redusă, în special în primii ani, prin centralizarea finanțelor publice, suprapunerea atribuțiilor. Așadar, în procesul tranziției autonomiei locale, RM a trecut prin trei reforme administrativ-teritoriale, fiecare dintre ele având anumite influențe asupra gradului de autonomie a APL, după cum se arată în tabelul 3.1.

Tabelul 3.1. Impactul reformelor administrativ-teritoriale asupra funcționării autonomiei locale în Republica Moldova

Anul	1994	1998	2001/ 2003
Specificul reformei	Sistem sovietic de organizare Nivelul II: 38 de raioane (tip sovietic) Nivelul I: 912 localități	UAT de tip nou Nivelul II: 10 județe (nivel european NUTS III) Nivelul I: 662 localități * numărul minim al populației comunelor de 2500 de locuitori	Model cvasi-sovietic Nivelul II: 32 raioane, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia Nivelul I: 898 localități * o primărie se formează dacă are cel puțin 1500 de locuitori
Dimensiunea legală a autonomiei locale	Au fost aprobate legal modificările în sistemul sovietic de organizare administrativă, fără schimbări esențiale. ✓ Reglementarea constituțională a principiilor APL.	Cadru legal complex: ✓ reglementarea finanțelor publice locale ✓ și a relațiilor interbugetare ✓ delimitarea proprietății publice a UAT ✓ conferirea statutului special alesului local	S-a renunțat la un set de norme din perioada 1998-2001, iar altele au fost ajustate la sistemul de raioane, privind competențele APL I și II, relațiile financiare, distribuirea de resurse etc.
Dimensiunea financiară a autonomiei locale	Sistem centralizat de distribuire a resurselor financiare. Surse financiare proprii APL limitate. Dependență financiară a APL de nivelul central – dependență politică.	Sporirea autonomiei financiare: ✓ structura surselor de venituri locale (tipurile de impozite și taxe locale) ✓ împuternicirea consiliilor locale privind managementul resurselor financiare proprii, colectarea taxelor	Autonomie financiară redusă: - raioanele decid cu privire la transferuri către administrația locală din finanțele disponibile - dependența financiară a UAT (fiind un sistem fragmentat) de nivelul central
Impactul general asupra autonomiei locale	- Stare incipientă a autonomiei locale datorită existenței a sistemului administrativ post-sovietic. - A fost creată UAT Găgăuzia, cu o formă specială de autonomie. - Control administrativ și funcțional excesiv al APL. - Lipsa specialiștilor cu pregătire în sectorul public.	Consolidarea autonomiei locale prin mecanisme clare: ✓ redistribuirea competențelor și resurselor ✓ capacitate administrativă și umană mai mare ✓ reglementări legale bazate pe Carta Europeană ✓ infrastructură socio-economică bună ✓ abilitare decizională	Autonomie redusă: - distribuirea incertă a atribuțiilor între nivelurile APL - lipsa acoperirii financiare pentru competențele delegate - capacitate administrativă redusă - potențial uman scăzut, remunerare slabă posibilități limitate de a rezolva eficient necesitățile populației

Sursa: elaborat de autoare

Referitor la organizarea localităților, în noiembrie 2003 a fost aprobată și Legea nr.436 privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului). Astfel se reglementează modul de elaborare a statutului UAT, ce cuprinde atât date cu rolul de a individualiza UAT în raport cu alte localități, dar și informații particulare privind patrimoniul, instituțiile din diverse sfere, serviciile publice și alte detalii privind organizarea UAT. [27] Prevederile vin în suportul asigurării *dimensiunii operaționale a autonomiei locale* în baza capacității decizionale a APL.

S-ar părea că reglementările în domeniu sunt complete și conferă un grad de autonomie sporit autorităților locale. Pe de altă parte, în baza Legii nr. 397 din octombrie 2003, finanțele publice au fost centralizate semnificativ, ceea ce a oferit un potențial și mai mic pentru APL de nivelul I de a-și realiza activitățile de girare a treburilor populației. [26] Finanțarea era repartizată preponderent prin intermediul raioanelor, care gestionau toate transferurile de la bugetul central. Deciziile cu privire la transferuri din bugetul central erau luate de Parlament, nu neapărat în baza necesităților, ci, mai ales, în baza apartenenței politice. [60, p.23] Aceste elemente reprezintă un regres în contextul asigurării autonomiei locale în RM, după cum se arată și în tabelul 3.1.

După cum se observă, odată cu schimbarea regimului de guvernare în RM – de la obținerea independenței, au intervenit și schimbări majore în organizarea sistemului administrativ, începând cu 1998 sunt inițiate procese care conduc spre apariția elementelor autonomiei locale și descentralizării administrative. În acest sens suntem de acord cu autorii Filip Gh. și Onofrei M. că „descentralizarea este acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale se realizează de autorități liber alese de cetățenii colectivității respective”. [140] În Republica Moldova, descentralizarea a devenit un obiectiv al reformelor AP și organizării administrativ-teritoriale, însă inconsecvența acțiunilor a încetinit procesul. Un accent sporit a fost pus pe reformarea APC, în baza Strategiei de reformă a administrației publice centrale în RM din 2005 [40] lipsind o viziune complexă și măsuri corelate la nivelul întregului sistem, inclusiv APL. Or, așa cum menționează autorul Tatarov S., APL și APC sunt „părți indispensabile și interdependente în organizarea și funcționarea mecanismului administrativ, care prestează serviciile societății.” [222, p. 85]

Reformele legate de procesul de descentralizare au fost relansate în 2006 prin adoptarea unui cadru legal complex în materie. În încercarea de a distribui mai eficient responsabilitățile între administrația centrală și cea locală, ca *dimensiune operațională a autonomiei locale*, în 2006 a fost adoptată Legea privind descentralizarea administrativă. [28] Dar, a atras critici din partea experților locali și internaționali, în special pentru neclarități privind mecanismele de aplicare. [85, p. 34] De altfel, legea nu explică semnificațiile conceptului, nu determină scopul urmărit și nu stipulează expres tehnologia procesului. [83, p. 8] Iar în capitolul „Resurse financiare și materiale ale colectivităților locale” se conțin norme care se suprapun cu cele care există în circuitul legal

(de ex. aspectele reglementate prin Legea privind APL, Legea finanțelor publice locale, Legea cu privire la proprietatea publică a UAT). Chiar dacă au fost incluse garanții juridice privind echilibrul dintre sarcinile realizate și resursele disponibile, prin art. 3 și 6 din Legea nr. 435 [28], în cadrul procesului de descentralizare s-a constatat că anumite competente nu pot fi exercitate de către APL întrucât capacitățile lor administrative sunt reduse, în special resursele financiare insuficiente.

Cu toate acestea, legea expune coerent principiile descentralizării, prevăzute în Carta europeană, fiind absolut relevant faptul că acestea se regăsesc în mod explicit și concentrat în legislația națională, consolidând astfel *dimensiunea legală a autonomiei locale*. Similar, legea face o delimitare juridică clară a serviciilor publice desconcentrate de cele descentralizate.

Legea descentralizării îmbogățește, într-o anumită măsură, și tehnologia delimitării proprietății UAT de cea a statului, stabilind în art. 13 anumite criterii pentru delimitare. [83, p. 7] Clarificările respective au un impact important asupra autonomiei locale prin faptul că APL dispun de o bază concretă a bunurilor delimitate corect, adică de o capacitate operațională și financiară. Aceste reglementări reprezintă un pas evolutiv în procesul de reglementare conexă autonomiei, elucidarea rolurilor și atribuțiilor în sistemul administrativ reprezentând elemente-cheie din punct de vedere metodologic și empiric atunci când abordăm principiul autonomiei locale.

Un aspect pozitiv al Legii nr. 435, în special pentru perioada respectivă, reprezintă conceptul de capacitate administrativă introdus prin art.11. [28] Remarcăm astfel un moment de avansare, capacitatea administrativă fiind explicată drept punct de sprijin și instrument de ajustare a configurației administrativ-teritoriale la resursele de care dispun UAT – un element indispensabil pentru o autonomie funcționabilă. Este stabilită o bază privind modalitățile de obținere a optimizărilor structurilor teritoriale, altfel spus, se lasă spațiu pentru modificări inclusiv prin crearea asocierilor administrative cu UAT învecinate, ceea ce pune în evidență *dimensiunea decizională a autonomiei*.

Pe lângă art.5 din Legea privind descentralizarea administrativă, dreptul la cooperare inter-municipală este reglementat și de art. 14 din Legea nr. 436 privind APL. [29] Aceste norme asigură sistemul juridic intern de recunoaștere a dreptului autorităților locale de a se asocia între ele și de a forma platforme și structuri comune pentru furnizarea comună de servicii locale, în acest fel fiind asigurată *dimensiunea operațională a autonomiei locale* din perspectiva *elementului asociativ*. Deducem, așadar, că art. 10.1 din Carta europeană este aplicat și respectat, după cum se arată și în Anexa 2. În RM, asocierea dintre APL este utilizată mai ales în domeniul serviciilor comunale prin înființarea întreprinderilor comune sau societăților pe acțiuni. După cum apreciază și Dulschi I. „avantajul cooperării inter-municipale este faptul că aceasta permite păstrarea autonomiei locale, în special în raport cu cheltuielile și impozitarea.” [136, p. 31]

În general, în 2006 au fost adoptate la pachet câteva legi importante și destul de bune, pe lângă Legea privind descentralizarea analizată mai sus, menționăm în mod obligatoriu Legea nr. 436 privind APL [29] și Legea nr. 438 privind dezvoltarea regională [30]. Însă a fost „uitată” la acel moment Legea finanțelor locale - un element fundamental care urma să prevadă resursele necesare pentru implementarea efectivă a noului cadru legal al autonomiei locale. În rezultat, unele dintre legile menționate nu au fost puse în aplicare de ani de zile (de ex.: Legea dezvoltării regionale), iar restul legilor au avut un efect redus și nu au putut fi aplicate în modul corespunzător, din cauza lipsei elementului financiar al autonomiei locale, problemă prezentă și astăzi. [68, p. 26]

Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [29] este ultima versiune din cele 6 legi privind APL de la independență până în prezent. Legea a fost modificată frecvent – de 59 de ori, ultima modificare fiind din februarie 2022 (la 26.04.2022). Acest lucru demonstrează dificultatea legiuitorului de a găsi o formulă adecvată în reglementarea coerentă a APL, tentativele multiple de a îmbunătăți cadrul legal și de a oferi o claritate. Pe de altă parte, este de apreciat flexibilitatea în reglementare și deschiderea spre actualizări în baza evoluției societății în general. Legea stabilește modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în UAT bazat pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, similar legilor anterioare. APL beneficiază de *autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară*, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Din punct de vedere teoretico-metodologic, prevederile legale corespund paradigmei autonomiei locale.

În acest context, analiza normelor legale scoate în evidență faptul că art. 3.1 din Carta europeană, care definește conceptul de autonomie locală, conform Anexei 2, este respectat în RM, dar există loc pentru îmbunătățiri substanțiale. Vorbim aici în special despre consolidarea elementului financiar, procesului decizional și a sferei de competențe la nivel local. [4]

A cincea etapă de tranziție (octombrie 2009 – 2020) debutează prin recunoașterea descentralizării și autonomiei locale drept prioritate guvernamentală, în contextul schimbărilor de putere și a evenimentelor social-politice din acea perioadă. Sistemul de norme în domeniul APL este completat în baza standardelor democratice, inclusiv datorită monitorizărilor din exterior și în baza noului cadru de cooperare cu UE din noiembrie 2009. Aceste fenomene au, evident, un impact pozitiv asupra autonomiei locale, chiar dacă uneori anumite intervenții legale au caracter formal. Cu toate acestea, reforma AP este una dintre restanțele majore în implementarea AA RM-UE, 2014. [44; 74] Guvernul recunoaște reforma drept prioritate în documentele de politici la nivel central, deși nu într-un mod coerent, lipsind un consens în această privință.

În același interval de timp, prin promovarea extinsă și implementarea activă a politicii de dezvoltare regională în RM se conturează rolul APL în procesele de dezvoltare la nivel local și regional, astfel sporindu-se *dimensiunea de dezvoltare a autonomiei locale*. Cadrul legal și strategic complex în domeniu, inițiat prin prevederile Legii nr. 438 din 2006 [30], completat ulterior în 2010 cu Strategia națională de dezvoltare regională și dezvoltat pe parcurs, inclusiv pentru 2016 – 2020 [35], asigură continuitatea și sustenabilitatea procesului. Pornind de la scopul politicii de dezvoltare regională de a asigura o creștere economică și socială dinamică și durabilă prin valorificarea eficientă a *potențialului local* și regional, dar și a resurselor atrase în acest sens, observăm impactul asupra comunităților locale. Astfel se creează mecanisme practice prin care APL au spațiu de a exercita competențe decizionale, realiza acțiuni manageriale și implementa proiecte concrete pentru bunăstarea locuitorilor – elemente de bază ale autonomiei.

Prin aprobarea în 2012 a Strategiei naționale de descentralizare [31] o importanță specială a fost conferită nivelului local, direcțiile strategice de intervenție fiind stabilite în mod organic reieșind din necesitățile reale ale sistemului de AP din RM, cu accent pe consolidarea autonomiei financiare, patrimoniale, descentralizarea serviciilor, sporirea competențelor, democrația locală. O problemă identificată este fragmentarea teritoriului, precum și intervenția guvernului central în activitatea APL și resursele financiare locale sub limita nevoilor.

Strategia devine principalul document de politici în domeniul APL în această perioadă, determinând mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice. Însă, după cum menționează Dulschi I., „tentativele de descentralizare, prin lărgirea competențelor APL nu relevă efecte scontate. Autoritățile locale nu dispun de o autonomie reală, fapt care compromite ideea descentralizării, prin caracterul ei trunchiat.” [137, p. 85].

Cu toate acestea, observăm că impactul implementării Strategiei naționale de descentralizare asupra autonomiei locale se reflectă în principal prin modificările din 2013 ale Legii privind finanțele publice locale [26] și Codului fiscal [13]. Astfel a fost instituit un nou sistem de formare a bugetelor locale, prin care s-a eliminat vechiul mecanism de transfer ierarhizat al alocărilor, fiind transferate direct UAT (I și II), iar alocările cu destinație generală către bugetele locale sunt bazate pe venituri, și nu pe normative de cheltuieli pe cap de locuitor estimate la nivel central, cum a fost anterior, normativele de defalcare din impozitele și taxele de stat către bugetele locale fiind stabilite prin lege. Acesta reprezintă un pas ferm spre realizarea unei autonomii locale funcționale, întrucât metodologic abordând subiectul trebuie să subliniem că *dimensiunea financiară* este un element central al capacității APL de a decide și acționa autonom.

De asemenea, competențele delegate autorităților APL prin lege, sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială, restul competențelor se finanțează din contul veniturilor proprii,

defalcărilor de la impozitele și taxele de stat și transferurilor cu destinație generală calculate pe bază de formulă; deciziile privind prioritățile în utilizarea resurselor financiare disponibile aparțin exclusiv APL. În urma implementării noului sistem de formare a bugetelor locale au fost eliminate raporturile de subordonare financiară între UAT de nivelul I și cele de nivelul II și a fost exclus factorul politic în repartizarea transferurilor și stabilirea cotelor de defalcare din impozitele și taxele de stat. În așa mod există predictibilitate pentru planificare strategică, precum și transparență și stabilitate, iar APL dispune de posibilitatea de a aloca cheltuielile în funcție de prioritățile locale, ceea ce a dus la sporirea autonomiei locale în stabilirea priorităților de cheltuieți. [85, p. 40-41]

Așadar, se constată progrese, dar și întârzierea unor acțiuni concrete privind creșterea capacităților și suportului financiar la nivel local. Strategia și planul de acțiuni, care viza inițial perioada 2012-2015 a fost implementat într-o măsură foarte mică sau, cum recunosc chiar autoritățile statului, în proporție de până la 50%. Cu toate că termenul a fost prelungit până în 2018, doar 6 acțiuni au fost realizate parțial. În acest cadru strategic național se apreciază pozitiv perfecționarea legislației ce reglementează statutul mun. Chișinău realizată în 2016, elaborarea instrumentelor juridice de delimitare a proprietății de stat și a proprietății UAT. [68, p. 26]

Dimensiunea financiară a autonomiei locale este una transversală, determinând operaționalitatea APL și în rezultat dezvoltarea comunităților locale, și de aceea merită o analiză detaliată. Din punct de vedere al reglementării, un document relevant este și Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020, [42] care a fost actualizată în ianuarie 2021, termenul fiind prelungit până în 2022. Această extindere temporală demonstrează restanțe în implementarea politicilor publice, ceea ce devine o practică repetitivă pentru autoritățile din RM. Din perspectiva finanțelor locale, Strategia pune accent pe consolidarea bazei de venituri proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor, consolidarea managementului financiar la nivelul APL cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice. Fără o viziune integrată, documentul atenționează că „autoritățile APL nu dispun de capacități suficiente de atragere a surselor externe și de monitorizare a datoriei externe”. [42]

S-ar părea că cadrul legal este complet în acest domeniu, însă trebuie subliniat faptul că deși Constituția RM dedică mai multe prevederi APL, după cum se arată mai sus, nu include niciun punct cu privire la problema finanțării locale. Singura referință la finanțele locale se găsește la art. 131.5, care prevede că „bugetele raioanelor, orașelor și satelor se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii”, care este în esență o dispoziție goală. Același lucru este valabil și pentru art. 132.1, care prevede că „impozitele, taxele și orice venituri ale (...) bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective”. [7] Prin urmare, *principiile de suficiență și comensurabilitate ale finanțelor locale*, precum și flotabilitatea

și variația acestor resurse, nu sunt recunoscute în constituție. În consecință, reglementarea și structura finanțării locale sunt lăsate în totalitate în mâinile legislativului și ale guvernului.

Autoritățile locale sunt, în teorie, autonome în stabilirea priorităților de cheltuieli, cel puțin cu veniturile proprii, și, în principiu, guvernul central sau alte autorități de stat nu pot interfera cu autonomia bugetară a municipalităților, conform legislației. Existența entităților locale cu potențial financiar scăzut este consecința bazei economice subdezvoltate, care se datorează în principal existenței prea multor autorități locale cu o populație redusă. În rezultat, schimbarea cadrului de reglementare pentru a consolida autonomia fiscală a administrației locale nu ar aduce o schimbare reală, deoarece nu există prea multe impozite la nivel local. Aceste constatări sunt în mod clar împotriva cerințelor art. 9.1 din Carta europeană conform căruia „APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor”. [4]

Doar începând din 2015 s-au schimbat unele reguli de bugetare ce acordă o autonomie fiscală mai mare APL, dar totuși insuficiente. Lipsa mecanismelor eficiente de implementare a prevederilor legislației și gestionarea imperfectă privind finanțarea APL au fost principalele cauze ale progresului lent în politica de descentralizare. [85, p. 46] În consecință se înregistrează încălcări ale art. 9.2 al Cartei, privind proporționalitatea resurselor financiare cu competențele APL.

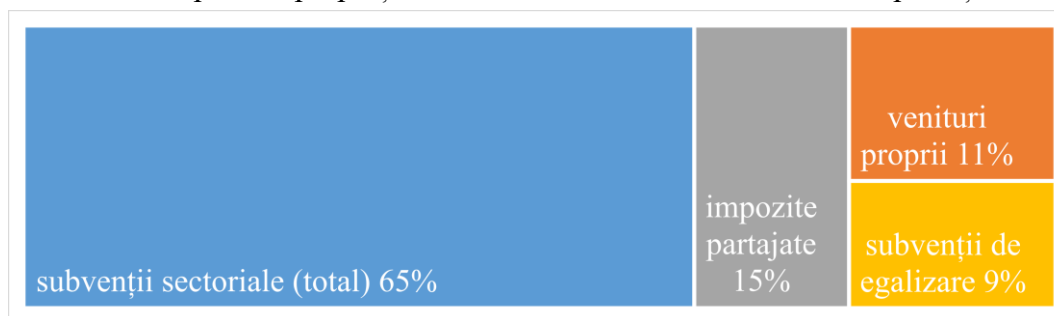


Figura 3.1. Componenta veniturilor APL, procent din total, 2019

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [107]

În același sens și taxa pe proprietate aduce multe neclarități la nivel local, fiind una dintre încălcările art. 9.3 din Carta europeană, care prevede expres că „cel puțin o parte dintre resursele financiare ale APL trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale”. Figura 3.1. demonstrează structura veniturilor la nivel local, unde veniturile proprii sunt foarte scăzute în raport cu transferurile primite de la centru în scopuri specifice. APL nu au nici o putere de decizie cu privire la aceste transferuri, deci aranjamentele în vigoare nu îndeplinesc cerințele art. 9.7 din Cartă, conform Anexei 2.

Observăm că sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun APL nu sunt suficient de diversificate pentru a le permite să urmeze în mod practic evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora, conform art. 9.4 din Cartă, ilustrat și în Anexa 3. [4]

În lumina prevederilor Cartei europene, începând cu 2016, orice consiliu al UAT de nivelul I și II, precum și Adunării Populare din Găgăuzia are dreptul să defere Curții Constituționale problemele autonomiei locale. Modificarea legală merită o evaluare pozitivă, având în vedere că în multe țări europene APL nu are această posibilitate. Analiza protecției juridice a autonomiei locale în RM relevă faptul că orașele, satele și raioanele au acces la instanțele obișnuite, unde își pot apăra interesele și drepturile. Așadar, constatăm că cerințele art. 11 din Cartă sunt îndeplinite în RM. [4] Paradoxul este că, de la modificarea din 2016, nicio APL nu a valorificat acest drept.

Odată cu adoptarea Strategiei privind reforma administrației publice (2016-2020) în iulie 2016, Guvernul și-a asumat angajamentul de a reforma sistemul de guvernanță de la toate nivele. Prevederile anunțau o nouă abordare privind sistemul administrativ, conform căreia, autoritățile „trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente”. [46] Din perspectiva autonomiei locale acest concept se încadrează în logica democrației locale, întrucât necesitățile cetățenilor sunt prioritare pentru autoritățile împuternicite să le rezolve, iar descentralizarea este prezentată drept element intersectorial în document.

Teoretic, strategia a fost structurată foarte reușit pe principiile de bună guvernare, având viziunea că „în 2020 AP va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind astfel un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării”. [46] La încheierea termenului de implementare observăm că AP nu a ajuns la nivelul stabilit, înregistrând un șir de deficiențe atât la nivel central cât și local. O problemă recunoscută de strategie este transferul de competențe de la nivel central la cel local, care nu întotdeauna respectă condițiile alocării de resurse adecvate. Este relevant acest aspect, întrucât independența APL se bazează pe faptul că acestea au patrimoniu propriu și organizare de sine stătătoare, așa cum accentuează Ionescu C., ca fiind definitorii în sensul autonomiei. [156, p. 26]

În același context, *fragmentarea administrativ-teritorială* și întârzierea reformelor în domeniul descentralizării în RM creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. Or, ineficiența APL de nivelul II având scopuri funcționale care nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu APL de nivelul I, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație și nu corespunde realităților existente.

Strategia cuprinde un șir larg de direcții de intervenție, de la necesitățile de consolidare a resurselor umane din sectorul public, până la descentralizarea financiară, delegarea competențelor, eficientizarea serviciilor publice etc. Observăm caracterul repetitiv al acestor priorități regăsite și în Strategia națională de descentralizare. Cadrul temporal de realizare a Strategiei RAP a fost planificat pentru intervenții la nivel central (în două etape: iulie 2017, 2017-2019) și ulterior la

nivel local (până în vara 2019). În rezultat au fost realizate măsuri ce țin de APC așa ca optimizarea numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice, creșterea salariilor angajaților din APC. Reforma APL nu a fost inițiată, decât la nivel de discuții generale. [218, p.66]

Conform rapoartelor alternative privind implementarea Strategiei RAP, în primul an nivelul de acțiuni realizate a fost de doar 29%. Așadar, încă de la început se atestă restanțe majore, fapt influențat inclusiv de nivelul scăzut al transparenței procesului de implementare a planului și lipsei unor informații agregate despre derularea reformei. [76, p. 43-44] Iar pentru 2018, progresul este nesemnificativ, proporția de realizare fiind de 50%. Prezentând informațiile privind implementarea Strategiei RAP, în rapoartele sale anuale, CS redă informațiile generalizat. Astfel, cu referire la cadrul normativ pentru realizarea reformei, în 2019 au fost avizate 105 proiecte de acte și promovate 43 proiecte. [86, p. 21-22] Conceptul privind reorganizarea administrativ-teritorială asumat să fie dezvoltat în 2020, nu se regăsește în Raportul anual al CS.

Rapoartele alternative atrag atenția, însă, calitatea unor acte normative elaborate pentru implementarea Strategiei RAP lasă mult de dorit, în special a celor ce țin de delimitarea proprietății publice, întreprinderile de stat și municipale etc. [61, p. 8] După cum menționează și Cornea S., în condițiile RM, aflată în procesul tranziției democratice, crearea cadrului normativ favorabil nu înseamnă în mod neapărat și realizarea consecventă a reformei descentralizării puterii publice. [131, p. 162] Deși Strategia este considerată, la general, un document bine gândit, Planul de acțiuni nu corespunde total cerințelor ei. Unii indicatori de progres nu se pliază cu obiectivele specifice, planul nefiind consultat suficient cu mediului asociativ, academic dar mai ales cu nivelul local.

În contextul prezentei analize, observăm că eroarea privind lipsa consultării chestiunilor importante privind APL, s-a produs și în cadrul intenției de plafonare a taxelor locale. Acesta este unul dintre cele două argumente de bază ale Curții Constituționale, care prin Hotărârea din 14.09.2021 a recunoscut neconstituționalitatea inițiativei. De altfel, legislația prevede consultarea efectivă și reală a APL și a asociațiilor reprezentative ale acestora (art. 3 din Legea nr. 435 și art. 6 din Legea nr. 436), în caz contrar fiind încălcat principiul autonomiei locale, prevăzut la art. 109 alin. (1) din Constituție. Ca și în alte cazuri, consultările cu CALM pe subiectul plafonării taxelor locale s-au desfășurat de o manieră formalistă. Mai mult, și prevederile art.4.6 din Cartă specifică clar necesitatea consultării APL pe toate chestiunile care le privesc. [4]

În acest sens, mai multe rapoarte ale CoE indică asupra faptului că CALM este exclus în mod sistematic de la discuțiile guvernamentale în domeniul reformelor. [94; 103] Ca efect, CALM nu poate influența legislația cu privire la aspectele ce afectează interesele locale, contrar cerințelor art. 4.6 din Cartă. Iar guvernul central nu consultă APL cu privire la modul în care resursele redistribuite urmează să fie alocate acestora, așa cum o solicită expres art. 9.6 din Cartă.

Garanțiile de realizare a principiului autonomiei locale și, în mod implicit, a autonomiei financiare (conform art.9, art. 14 (2), art. 81 din Legea nr. 436 privind APL) instituie dreptul APL la baza fiscală proprie. Libertatea de a stabili cuantumul taxelor locale este un indicator important al gradului de realizare a autonomiei locale, iar plafonarea plasează aleșii locali într-o situație în care aceștia nu se pot bucura de un spațiu de manevră adecvat în materie fiscală. Impunerea cotelor maxime generale pentru taxele locale tuturor UAT fără a se ține cont de situația economică și de circumstanțele specifice ale fiecărui caz s-ar putea dovedi inefectivă. Aceste raționamente vin să alinieze practicile la normele Cartei europene (art. 9.1, 9.3), fiind fortificată *dimensiunea financiară a autonomiei locale* în RM. [4] În completarea celor de mai sus, este și *dimensiunea democrației locale a autonomiei*, în baza căreia comunitatea unei UAT poate participa sub forma consultărilor, audierilor publice și alte metode, abordând inclusiv subiecte în materie de politică fiscală promovată de consiliul local, iar actele APL fiind contestabile de oricine interesat.

Prin urmare, axarea atenției doar pe reformarea nivelului central a cauzat restanțe la capitoul realizării acțiunilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale. Suntem de acord cu Popovici A., că în raport cu rezultatele obținute se constată faptul că nu sunt complet corelate toate dimensiunile RAP, chiar dacă procesul de descentralizare în RM este unul continuu și cuprinzător după cum se arată în Anexa 5. [192, p.11-12] Teoretic, cadrul legal privind autonomia local și descentralizarea este unul complex, conform standardelor europene și internaționale, cu un accent pe principiile democratice de administrare publică. [221, p.157] În practică însă, lipsa unor mecanisme adecvate de implementare determină ineficiența sistemului finanțelor locale, distribuirea neclară a competențelor, organizarea administrativ-teritorială inadecvată, dialogul interinstituțional slab dezvoltat. Iar procesele de reformă testate în mod incoerent pe parcursul anilor a îngreunat transformarea sistemului administrativ în unul democratic și transparent.

3.2. Evoluția cadrului instituțional de afirmare a autonomiei locale

Este evidentă legătura dintre cadrul de reglementare și cel instituțional – aceste două componente inter-relaționează și se determină reciproc pentru buna funcționare a sistemului administrativ. În contextul prezentei cercetări, putem defini *cadrul instituțional* drept ansamblul organelor a căror activitate are la bază principiul autonomiei locale, precum și raporturile dintre aceste autorități, reglementate de legislația națională prin prisma normelor europene care definesc democrația locală. Abordând *cadrul instituțional raportat la autonomia locală*, ne referim categoric și la funcționarii respectivi – potențialul uman, competențele acestora, contextul de activitate, regulile și limitele legale, circumstanțele de acțiune, setul de resurse disponibile, modul de organizare și gestiune. Cadrul instituțional ține atât de APL care dispun de autonomia locală ca

un drept și o exercită în calitate de capacitate, cât și de organele de stat abilitate cu atribuții în sensul reglementării autonomiei locale, protecției și asigurării acesteia. În acest sens, cadrul instituțional este abordat în mod extins, o atenție deosebită fiind oferită, de asemenea, structurilor cu funcții specifice în procesul de reformare a sistemului de administrație din RM. [218, p. 60]

Încadrat în procesul de evoluție a autonomiei locale impulsivat în principal de cadrul legal, *dimensiunea instituțională* este, la fel, influențată de evenimentele naționale și progresul societății în general. Istoriografic analizând, diversitatea instituțiilor ce s-au perindat în diferite perioade pe teritoriul care în prezent constituie statul RM, așa cum se exemplifică în Anexa 6, a fost determinată de circumstanțele din regiune. Aceste fenomene au influențat în mod distinct structurile la nivel local, sistemul cunoscând forme electivă și reprezentative ale autorităților locale (stilul de administrare românesc), sau mecanisme centralizate de numiri și gestiune a afacerilor locale (raioane și soviete conduse de partid în cadrul RSSM). Conform Anexei 6, elemente de autonomie locală au variat semnificativ de la o perioadă la alta, iar repercusiunile impactului sovietic rămân a fi sesizabile și după obținerea independenței țării.

Cu toate acestea, schimbările care au afectat viața social-politică în RM în perioada imediat de după 1991 au produs modificări considerabile în gândirea administrativă și a furnizării de servicii publice. Statul se retrage din funcția de principal furnizor de bunăstare în sensul că el va avea doar rolul de a coordona activitatea unor agenți care vor lucra direct în comunitate. [129, p. 49] Așa cum argumentează Zamfir C., rolul de bază în asigurarea bunăstării generale revine colectivității teritoriale, care nu este „doar beneficiarul pasiv”, dar având propriile resurse pe care le poate mobiliza și „poate dezvolta mecanisme specifice de producere a bunăstării, complementar cu / și în prelungirea celor ale economiei și statului”. [234] Astfel, RM se angajează într-un proces de descentralizare, conform Anexei 5, opțiune ce a necesitat o revizuire a legislației în vigoare la acel moment, cum este arătat mai sus, dar și o reformare a structurilor instituționale. [218, p. 61]

Prin Constituția din 1994, a fost fixat un sistem nou de APL în țară: „teritoriul fiind organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și UTA Găgăuzia”. [7] Observăm că *statul nu mai reprezintă unicul gestionar al afacerilor publice* recunoscând dreptul comunităților locale de a-și administra treburile publice de sine stătător. În toate aceste UAT statul a creat autorități, care să-l reprezinte și să acționeze pentru realizarea intereselor sale, dar mai ales ale locuitorilor respectivi. În acest sens, o eroare comisă de către legislator, în procesul de reformare a sistemului administrativ, a fost încă în 1994, prin neacceptarea proiectului privind reforma administrativ-teritorială, păstrând vechile structuri de tip sovietic (raioane și sate) cu un grad înalt de centralizare a puterii și birocratizare masivă. Ca măsură principală ce ține de APL menționăm instituirea unei *comisii permanente parlamentare cu rolul de restructurare radicală a*

autoadministrației locale ținând cont de interesele populației și particularitățile UAT. Astfel, au fost elaborate trei proiecte de legi privind: organizarea administrativă a teritoriului - prin lichidarea celor 40 de raioane și o nouă organizare în 7 sau 9 județe; APL - conceput în baza prevederilor Cartei europene și a practicilor europene; alegerile locale inspirate din experiențele țărilor cu democrație reprezentativă. Însă blocarea activității Parlamentului nu a permis aprobarea acestor proiecte avansate de legi. Remarcăm în așa mod conturarea rolului legiuitorului în reglementarea activității APL și a relațiilor sistemului AP, prin instituția Parlamentului la nivel național – comisia dată fiind reformată ulterior în *Comisia permanentă parlamentară „administrație publică”*.

Soluția găsită de legiuitor însă nu a fost cea mai reușită - Legea privind APL din 7.12.1994, prevedea că președinții comitetelor executive raionale, primarii sunt aleși de consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, din rândul consilierilor și confirmați în funcție de Președintele RM. [17] Mai grav: dacă nici a doua candidatură nu este acceptată de consiliu, președintele comitetului executiv raional sau primarul este numit, în termen de 10 zile, de Președintele țării, la propunerea Guvernului. Referitor la conducătorii APL, legea stabilea că sunt aleși sau confirmați în funcție de Președintele RM fiind persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu. Deci, primarii, în afară de funcțiile atribuite de lege, exercită și funcții de tutelă administrativă, ca reprezentanți ai puterii executive supreme. Această reglementare, după părerea lui Popa V., cu care suntem de acord, poate fi considerată un nonsens. Un organ investit cu dreptul de a-și exercita funcțiile în baza autonomiei locale nu poate fi concomitent și organ de tutelă administrativă al statului, în fond asupra propriei activități. [190, p. 21-22]

Prin urmare inițierea tranziției instituționale a fost marcată de tendințe contradictorii:

- pe de o parte, datorită democratizării sistemului politic au fost create circumstanțe pertinente pentru demararea proceselor de reformare,
- cu toate că era evidentă necesitatea de reformare a APL, inclusiv a organizării teritoriului, se înregistra totuși o atitudine de oponență din partea unor forțe politice,
- iar pe de altă parte, au fost menținute structurile moștenite și relațiile tradiționale dintre APC și APL, ceea ce afecta grav aplicarea autonomiei locale la acea vreme.

Sub influența stagnării dezvoltării la nivel național unde UAT de nivelul II, fiind prea mici și cu un potențial economic slab, nu se puteau autoadministra, erau dependente total de bugetul de stat, dar și la imboldul partenerilor externi, în special al CoE, reorganizarea administrativ-teritorială era absolut necesară. Noile UAT de nivelul II create în 1998 – județele, erau mai bine dotate din punct de vedere socio-economic, reforma având drept direcție dezvoltarea unor centre regionale, cu potențial mare. Județul era definit legal ca APL de nivelul II având același sens ca și termenul „raion”, utilizat în art. 110 al Constituției, fapt confirmat de Curtea Constituțională.

Un element important al dimensiunii instituționale a autonomiei locale este *delimitarea clară a competențelor* APL, realizată de reforma din 1998 prin dedicarea unei secțiuni speciale în Legea 186-XIV, care la art. 13 stabilea competența satului (comunei), orașului (municipiului), specificând atribuții fiecărei autorități în parte, acestea primind competențe mai detaliate, după cum se arată în tabelul 3.2. Cu referire la consiliile locale, legiuitorul a aplicat *teoria autolimitării statului*, adică arealul funcțiilor consiliilor locale se extinde pe măsură ce statul conștientizează să nu mai rețină anumite servicii publice în sarcina APC, transferându-le autorităților locale. [191]

Un aspect relevant privind desconcentrarea serviciilor a fost restabilirea în sistemul administrativ autohton a instituției prefectului, reprezentantul Guvernului în teritoriu împuternicit cu atribuții concrete de administrare a serviciilor publice județene desconcentrate, și controlul legalității activității autorităților publice județene și locale, fără a interveni în sfera de activitate a autorităților reprezentative locale, ceea ce denotă natura autonomă a acestor autorități.

Tabelul 3.2. Delimitarea competențelor între APL I și APL II, 1998

APL nivelul II: Administrația județului	APL nivelul I: sat, comună, orașe, municipii
<ul style="list-style-type: none"> ✓ gestionarea drumurilor de importanță județeană; ✓ dezvoltarea economică și socială a județului; ✓ transportul public inter- și intra-județean; ✓ construcția obiectelor de infrastructură mari; ✓ protecția familiei, copilului; ✓ protecția mediului, ordinea publică; ✓ protecția socială a șomerilor; ✓ asistența medicală; ✓ egalitatea de șanse pentru femei și bărbați. 	au primit competențe mai detaliate în domeniul: <ul style="list-style-type: none"> ✓ urbanismului, drumurilor locale, aprovizionării cu apă și canalizare, tratării apei, gestionării deșeurilor; ✓ transportului local, sănătății publice, protecției sociale; ✓ gestionării școlilor, grădinițelor, bibliotecilor, instituțiilor culturale, cinematografelor; ✓ ordinii publice, protecției civile și pompierilor; ✓ gestionării clădirilor administrative publice.

Sursa: elaborat de autoare în baza surselor [19; 60]

Administrația la nivel de județ era formată din Consiliul Județean și Prefect. Consiliul avea mandat de supraveghere a prestării serviciilor publice de nivel județean. [60, p. 19] Astfel, relațiile dintre autoritățile publice locale deliberative și executive și Prefect erau de *colaborare și legalitate*. Prefectul era obligat să prezinte anual consiliului județean, respectiv, organului deliberativ al UTA și consiliului municipal Chișinău informații cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice ale autorităților centrale de specialitate, constituite în aceste UAT-uri.

Apreciem că organizarea teritorială instituită în urma reformei a creat premisele edificării unui nou sistem de funcționare a puterii publice în baza *principiilor autonomiei locale și statului democratic de drept*, această asumție practic fiind acceptată majoritar în mediul universitar-academic din RM. Iar conform opiniei lui Popa V., reglementările noi, în linii generale, cuprindeau toate elementele necesare pentru implementarea autonomiei locale, efectuându-se stricta delimitare de competențe între diferite niveluri de autorități publice, conform Figurii 3.2. [190]

În același context, Sîmboteanu A. evaluează reforma drept o încercare de „ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din RM”. În cadrul noilor dimensiuni teritoriale ale puterii locale, au început să se implementeze noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârgھیile desconcentrării administrative și a serviciilor desconcentrate în teritoriu ale APC de specialitate, dar mai ales au început a fi materializate prioritățile descentralizării și autonomiei locale. [203]



Analiza generală a reformei din 1998

- + reforma a fost precedată de o amplă analiză a situației economice, sociale, demografice și de altă natură a colectivităților teritoriale planificate, efectuată cu sprijinul instituțiilor europene
- + organizare administrativă compatibilă cu convențiile europene privind autonomia locală și în stare să servească drept bază pentru aplicarea principiului subsidiarității
- + delimitarea clară a competențelor APL I și II
- + entități regionale cu o puternică identitate proprie, provenită din istorie favoriza și emergența unor elite locale în mai multe domenii
- + concentrarea resurselor și reducerea cu 25-30% a personalului din autorități, a facilitat sporirea capacităților administrative și financiare
- + noua delimitare teritorială a puterii publice locale a diminuat multe discrepante regionale

- nu a fost efectuată vreo inventariere completă a bunurilor și a surselor bugetare existente și potențiale
- distanțe sporite pentru cetățenii, insuficient de informați despre obiectivele și etapele reformei care nu a fost promovată și explicată din timp
- experiența insuficientă a instituțiilor abilitate de a realiza cerințele noi
- descentralizarea funcțiilor nu a fost urmată de finanțarea adecvată în toate cazurile
- infrastructura și serviciile publice nu au fost adaptate total la noile realități teritorial-administrative
- instruirea insuficientă a funcționarilor publici în domeniul politicilor regionale la acel moment

- județele au început să activeze în momentul declanșării crizei economice externe ceea ce a limitat resursele financiare și condițiile de a funcționa la parametri optimi
- la etapa inițială de creare a noului sistem de organizare teritorială a puterii locale, județele au activat în baza prevederilor bugetare anterioare elaborate în baza existenței celor 40 de raioane

Figura 3.2. Prezentarea punctelor forte și a restanțelor în contextul reformei din 1998

Sursa: elaborat de autoare în baza surselor [60; 204; 129]

Această tentativă de a implementa abordări europene într-un spațiu cu un istoric și o practică sovietizată a fost o experiență plină de lecții învățate pentru RM, așa cum se ilustrează și în Figura 3.2. Subliniem în acest sens caracterul funcțional al instituțiilor în domeniul serviciilor desconcentrate, normele legale ample privind autonomia locală, completarea atribuțiilor APL I, dar mai ales structurarea administrativ-teritorială eficientă din perspectiva resurselor care vine să asigure *dimensiunea operațională integrată cu cea instituțională a autonomiei locale*. Pe de altă parte remarcăm un șir de provocări, în special lipsa consultării largi a inițiativei și informarea insuficientă a populației, ceea ce afectează crearea mediului de aplicare a autonomiei locale.

Sub influența factorului politic, în 2001/2003 se revine la sistemul vechi de raioane. Din cauza faptului că nici această reformă nu a fost bine pregătită și argumentată, s-a creat o situație

confuză, care a durat aproape doi ani, timp în care funcțiile lichidate din sistemul de județe erau neacoperite. S-a încercat revenirea la elementele sistemului sovietic, și anume procurorul care avea funcția de control a legalității actelor. Însă prin modificările art.124 din Constituție efectuate în mai 2000, procuratura a fost lipsită de funcția de supraveghere. [190, p. 29]

O altă versiune a fost Președintele comitetului executiv raional, care obținuse o dublă calitate, de reprezentant al Guvernului în teritoriu și de președinte al comitetului executiv raional, care era și organul executiv al consiliului raional. De asemenea, s-a încercat excluderea serviciilor descentralizate; alegerea primarului de către consiliul local și exercitarea de către acesta a funcției de președinte al consiliului; posibilitatea eliberării din funcție a primarului de către consiliul ierarhic superior; excluderea posibilității instituirii impozitelor și taxelor locale și altele. [218, p. 63] Metodologic analizând, se apreciază respingerea acestor inițiative neconstituționale, întrucât relațiile controversate dintre autorități și neclaritățile privind resursele financiare constituie bariere grave în aplicarea autonomiei și nu se încadrează în logica democrației locale. Mai ales că autoritățile executive locale au fost subordonate Guvernului, președintele raionului fiind din oficiu reprezentantul Guvernului, prejudiciind astfel principiul autonomiei prevăzut în Constituție. [38]

Așadar, problema reprezentantului Guvernului în teritoriu devenise una dificilă, pentru care CoE recomandase cu insistență păstrarea instituției fie și sub altă denumire decât prefectul. S-au înregistrat mai multe testări de soluții pe parcursul anilor: sub forma oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, ale Aparatului Guvernului, în cadrul Ministerului APL, revenirea la Cancelaria de Stat. Lipsa percepției corecte privind serviciile desconcentrate au influențat condițiile de realizare a unei autonomii veritabile în RM. Prin desconcentrarea serviciilor se face claritate într-un sistem administrativ privind raporturile dintre diferitele niveluri de AP și mai ales, se elucidează limitele de competențe ale nivelului central și local, ceea ce facilitează aplicarea autonomiei locale.

Reforma din 2003 nu a consolidat organizarea administrativ-teritorială a țării, dar a revenit la un model pre-reformă moștenit de la sistemul sovietic, cu anumite modificări. Raioanele au primit stimulente suplimentare de control a APL de nivelul I și de a le supune unor limitări financiare, finanțele locale având caracteristicile unui sistem de control, după cum se explică în Figura 3.3. [60, p. 22]. Astfel s-a accentuat dependența financiară a colectivităților locale bazat pe factorul politic, iar discrepanțele s-au conturat și mai mult. Terenul a fost pregătit în 2001, când au fost transferate direcțiile financiare județene din subordinea consiliilor județene în subordinea prefectilor, anulând astfel autonomia financiară a comunităților locale, fără de care esența autonomiei locale este afectată grav în sensul stabilit de art. 109 din Constituție.

Cea mai importantă lege care a schimbat sistemul, Legea nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială, nefiind precedată de analize nu a fost consultată nici cu nivelul local, nici

cu partenerii externi în baza actelor europene și internaționale la care RM este parte. [24] Această lege stăruie asupra asigurării accesului cetățenilor la organele puterii, în ideea de a argumenta necesitatea micșorării distanțelor pentru serviciile publice, invocat pe larg de forțele politice. Însă, din perspectiva științei administrației contemporane, Cornea S. subliniază *principiul accesului populației la servicii publice de calitate*, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanței în kilometri până la serviciile publice, ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetățenilor la organele puterii publice, cât accesul la servicii de calitate, logica fiind că APL ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie foarte mult de populație prin satisfacerea cât mai deplină a necesităților colectivității. [131]

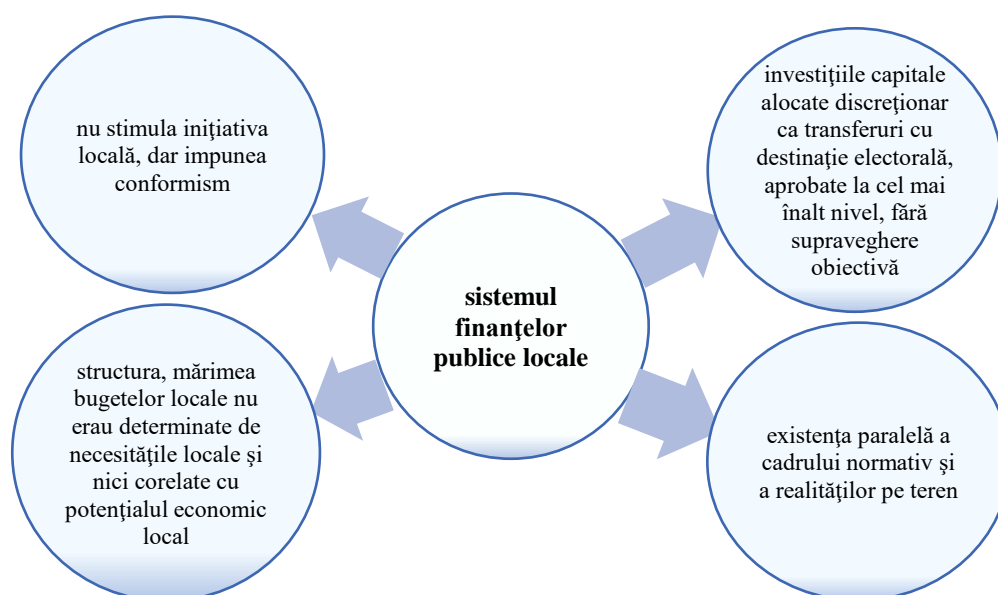


Figura 3.3. Particularitățile sistemului finanțelor publice locale a contrareformei din 2003

Sursa: elaborat de autoare

Din cauza fragmentării teritoriale excesive un șir de localități mici și îndepărtate au nimerit în imposibilitatea de autogestiuine eficientă, complicând viața cetățenilor și făcând imposibilă includerea localității în proiectele de dezvoltare a infrastructurii raionale. Fraționarea în raioane mici, cu o distribuție geografică, la rândul ei, fărâmițată, reduce din calitatea planificării, mai ales a implementării planurilor elaborate. Iar un alt argument pentru contrareformă a fost legat de reducerea numărului funcționarilor, însă pentru că numărul colectivităților locale s-a majorat cu o treime, iar nivelul intermediar - raioane s-a triplat, de facto personalul a sporit considerabil.

Observăm că practicile privind realizarea atribuțiilor de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean, nu sunt suficient corelate în RM, așa cum prevede art. 4.3 din Cartă. În condițiile organizării raioanelor, cerințele de eficiență și economie nu sunt luate în calcul în mod obiectiv la atribuirea responsabilităților. Aceste realități nu se pliază cu principiul subsidiarității și nici cu

cererea de descentralizare. Cu toate că descentralizarea este stabilită în Constituție ca principiu fondator al administrației locale (art. 109), ulterior dezvoltat printr-o lege dedicată și inclus în cadrul strategic național, neexistând transferuri de competențe către APL, procesul a fost oprit.

Pentru conferirea unui rol important nivelului local și proceselor de descentralizare în sistemul administrativ, la recomandările CoE și ale specialiștilor în domeniu, în 2006 a fost creat *Ministerul Administrației Publice Locale*. Ministerul avea misiunea de a asigura realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul APL și exercitarea conducerii generale a APL. Rolul complex al Ministerului se explică prin necesitatea unei coordonări generale a procesului administrativ la diverse nivele asigurând principiile democratice.

Ministerul ar fi trebuit să asigure, pe de o parte, viziunea strategică în domeniile APL, descentralizării și dezvoltării regionale, inclusiv să realizeze serviciile desconcentrate, iar pe de altă parte să efectueze controlul de legalitate al APL de nivelul I și II și alte activități operaționale menite să faciliteze aplicarea Cartei și a Constituției. [41] Administrarea serviciilor desconcentrate neoficial era pusă, însă, în responsabilitatea președinților de raion, care de fapt sunt autorități autonome, lezându-se astfel principiul autonomiei și descentralizării serviciilor, după cum arată Popa V. în „Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ teritoriale”. [190, p. 23]

Rolul exclusiv al unei structuri ministeriale dedicate sistemului administrativ local determină conștientizarea importanței nivelului local și intenția de a oferi suport printr-o instituție specializată. Acest pas major ar fi fost apreciat pozitiv dacă nu ar fi fost implicat factorul politic care a condiționat exercițiul democratic să dureze doar 3 ani. Acest timp nesemnificativ nu a permis o evaluare complexă privind impactul unui astfel de minister în RM. [218, p. 63]

De asemenea, observăm că noile reglementări din această perioadă au determinat o distribuție mai judicioasă a responsabilităților între nivelurile AP, creând astfel posibilități de activitate la nivel local în condiții de *descentralizare*, inclusiv cu elemente de modernizare a politicilor de personal în APL. În același interval de timp este organizat procesul de dezvoltare regională cu accent pe cadrul instituțional. În acest sens se evidențiază *dimensiunea de dezvoltare a autonomiei locale*, primarii fiind interesați în participarea la proiectele de dezvoltare regională, iar consiliile locale antrenate în identificarea cofinanțării. Marele dezavantaj, însă, constă în faptul că aceste norme urmau a fi implementate în condițiile organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică. Descentralizarea, în condițiile existenței unor colectivități teritoriale locale mici ca dimensiuni și slabe din perspectivă patrimonială și financiară, nu reprezintă decât o formă subtilă de a menține sistemul centralizat de exercitare a puterii publice în RM. [131]

Ulterior, prin instituirea, în 2009 a *Cancelariei de Stat*, a fost stabilit modul de coordonare a serviciilor publice desconcentrate de către oficiile teritoriale, dar și a implementării politicilor de descentralizare administrativă, inclusiv monitorizarea executării de către APL a atribuțiilor delegate și realizate în numele statului. În așa mod, *Guvernul* își exercită prerogativele ce țin de relațiile sale cu APL, iar direcția Administrație Publică din cadrul CS are în competență RAP. Oficiile teritoriale realizează direct și controlul legalității actelor APL având un spectru larg de atribuții de monitorizare, sesizare a instanței de contencios administrativ. Mai mult, angajații Oficiului pot participa la ședințele consiliilor locale, fără drept de vot și implicare în lucrările acestora. În sensul respectării autonomiei locale, în cadrul exercitării controlului asupra legalității actelor emise de APL, angajații Oficiului nu pot da ordine directe funcționarilor APL. [218, p. 63]

În acest context, subliniem prevederile art. 8.1 din Carta europeană privind controlul administrativ asupra activității APL ce nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege. Supravegherea APL nu este reglementată în Constituție, ci prin normele legale, ce stabilesc cazurile și procedurile în baza cărora poate avea loc această supraveghere. Cel puțin formal, controlul de către ministerele și departamentele de stat este limitat și strict reglementat de lege. Având aceste argumente ca bază considerăm că art. 8.1 este respectat în RM.

Este important de menționat că, de jure, controalele nu se realizează de structuri sub-statale, de exemplu de raioane, ci exclusiv de către autoritățile statului. Din acest punct de vedere, controlul autorităților locale este efectuat de diferite organe și autorități guvernamentale și nu există un departament central pentru AP/APL, situație considerată ca fiind o slăbiciune a sistemului. Un exemplu în acest sens sunt controalele pe domeniul financiar, care sunt realizate de Ministerul Finanțelor, inclusiv pe aspecte fiscale. În timp ce APL sunt libere să își aprobe bugetele anuale, trebuie să trimită ministerului o copie ca informare. Inspectoratele ministerului efectuează inspecții în orice APL și poate impune amenzi. Faptul că și premierul poate dispune o astfel de inspecție, în context politic, devine un instrument pentru exercitarea unor presiuni nejustificate asupra APL. Mai mult, controlul contabilității locale este asigurat de Curtea de Conturi, care dispune de resurse umane și administrative insuficiente și auditează un număr mic de APL. Doar 37% din rapoartele și recomandările emise de Curte sunt respectate și implementate de APL. [99]

Din această perspectivă, considerăm extrem de importantă stabilirea unor principii clare pentru buna funcționare a autorităților de diverse niveluri. Conform normelor legale, relațiile dintre APC și APL se bazează pe principiile autonomiei, legalității, transparenței și cooperării în soluționarea problemelor comune. [29] În același context, opinia prof. Platon M. este relevantă, întrucât argumentează necesitatea respectării principiului de transparență și autonomie locală în AP, pornind de la rolul acesteia, care trebuie să realizeze interesul general al societății. [185, p.77]

Între autoritățile centrale și locale, între APL nivelul I și II nu există raporturi de subordonare, în baza principiului neamestecului APC în realizarea competențelor APL. Orice control administrativ nu trebuie să urmărească decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor delegate, în condițiile legii.

Sistemul de control inter-administrativ dezvoltat pe parcursul anilor relevă faptul că în practică, există prea multe circumstanțe de control, după cum se exemplifică mai sus controlul pe *dimensiunea financiară*, și, în multe cazuri, acesta nu este doar un control al legalității. Verificând legalitatea acțiunilor APL în sarcinile delegate, CS efectuează de multe ori, de facto, și o evaluare a adecvării sau oportunității măsurilor locale atunci când APL acționează în domeniul propriilor competențe. Prin acest lucru, se presupune că implementează o interpretare largă a sistemului juridic, ignorând autonomia locală și puterile autorităților locale. De exemplu, ofițerii CS pot examina acuratețea deciziei primarului de a vinde sau nu un activ; distribuirea sau nu a bonusurilor. Cu toate că ulterior, în 2018 au fost introduse o serie de reglementări pentru a face publică activitatea APL utilizând platforma de informații Registrul de stat al actelor locale, inclusiv pentru a publica etapele procedurii de verificare, aceste informații nu aduc nimic nou. [90] Având în vedere aceste argumente, se constată o încălcare a art. 8.2 și a art. 8.3 din Carta europeană.

Pe lângă definirea *principiilor de colaborare* dintre diferitele niveluri ale AP, subiecții autonomiei locale sunt clar specificați în Legea privind APL din 2006. [29] Sunt două categorii de autorități prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii): consiliile locale, cu numărul de consilieri proporțional cu cel al locuitorilor, ca autorități deliberative; și primarii, ca autorități executive. Autoritățile prin care se realizează autonomia în raioane sunt consiliile raionale – autorități deliberative; și președinții de raioane, autorități executive.

Consiliile locale de nivelul I și II, dar și primarii sunt aleși în condițiile Codului electoral [14], iar președintele raionului e ales din rândul consilierilor. Mai mult, potrivit art. 113 alin. (1) din Constituție, consiliul raional coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes raional. [7] În acest sens, dispozițiile art. 3.2 din Cartă sunt respectate în RM, întrucât autonomia locală „se exercită de consilii compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal” care pot dispune de organe executive. [4] În general observăm că, autonomia locală joacă un rol deosebit în viața colectivităților locale și se realizează de autoritățile APL proprii pentru fiecare UAT, iar atribuțiile APL se întemeiază pe normele constituționale și un număr important de legi. [69, p.6] Acest lucru demonstrează că RM respectă și aplică prevederile art. 4.1 din Cartă care se referă la întinderea autonomiei locale, conform Anexei 2.

Analiza cadrului de atribuții ale APL de nivelul I și II, conform Figurii 3.4, scoate în evidență suprapunerea domeniilor de intervenție. Așadar, dacă APL de nivelul I este responsabilă

de gestionarea transportului urban la nivelul satului, orașului, atunci APL de nivelul II intervine în gestiunea transportului de nivel raional, organizarea autogărilor. Această stratificare simultană este valabilă la peste 10 domenii de activitate (Anexa 7). În acest sens suntem de acord cu Balan O. privind necesitatea de „raționalizare a cadrului instituțional excesiv de fragmentat al APL, eliminarea suprapunerilor de competențe, consolidarea capacității administrației publice prin îmbunătățirea eficienței, a gestionării resurselor umane, a instrumentelor decizionale și a coordonării în cadrul și între diferitele niveluri ale sistemului administrativ din RM.” [116, p.15]

Analiza realizată demonstrează că în domenii esențiale care se leagă natural cu APL I, acestea nu au competențe deloc – de exemplu în școlarizare, poliție și ordine publică, protecția mediului și resurse naturale. Multe competențe sunt fragmentate, limitate sau partajate, nepermițând exercitarea deplină a mandatelor locale în conformitate cu Carta europeană, cum e în cazul aprovizionării cu apă, dezvoltării economice, educație, sănătate. [218, p. 65]

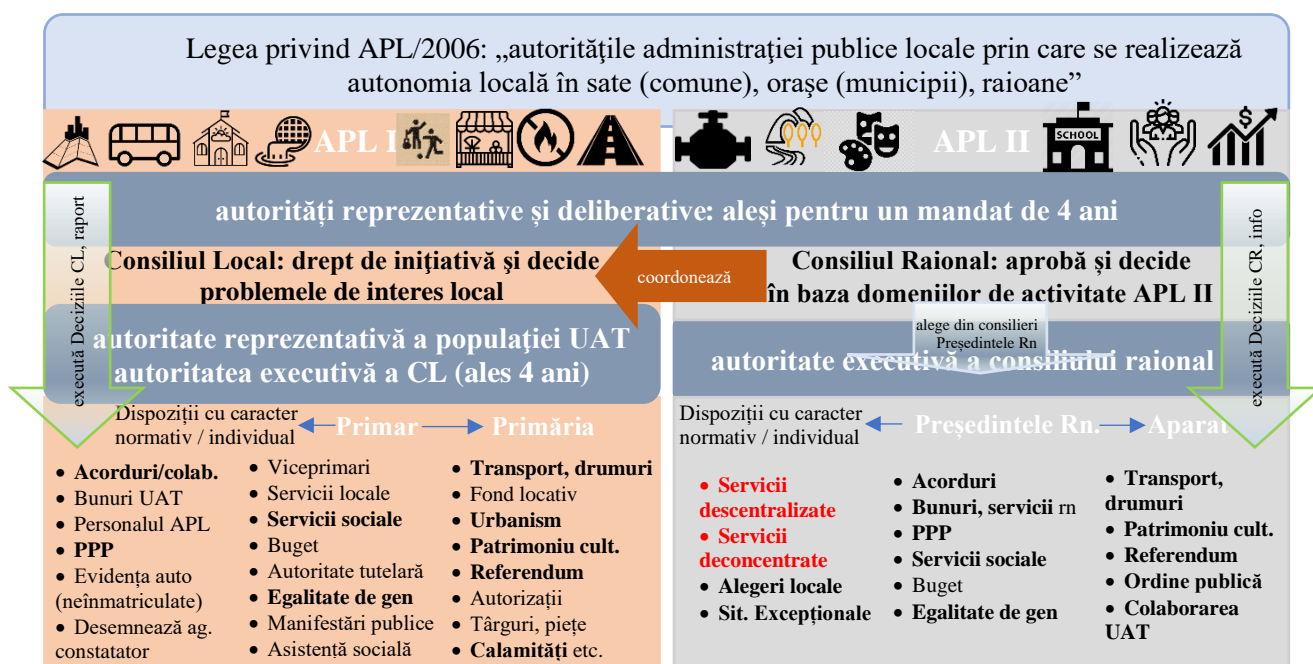


Figura 3.4. Sistemul de competențe ale APL de nivelul I și nivelul II

Sursa: elaborat de autoare în baza legislației în vigoare [28; 29]

Cu toate că potrivit legislației, competențele acordate autorităților locale sunt depline și exclusive în sensul art. 4.4 din Cartă, este necesară totuși revizuirea și clarificarea sistemului de competențe locale, pentru a consolida capacitatea managerială și bugetară a APL și a restabili un proces de consultare adecvat. [4] Având în vedere cele menționate, putem concluziona că în RM nu se respectă art. 4.2 din Carta europeană, privind capacitatea deplină a APL de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități. Autoritățile locale ar trebui să acționeze strict în domeniile și sferile în care legea le-a atribuit competențe și nu se bucură de deplina discreție de a-și exercita inițiativa.

Mai mult, lipsa capacității operaționale a majorității autorităților locale din RM le împiedică să exercite acțiuni noi sau inovatoare în afara cercului de competențe identificat în lege. În procesul de identificare a limitelor de intervenție, indicatorii de bază sunt normele legislative care stabilesc competențele. Astfel, atribuțiile consiliului local pornesc de la dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, conform Figurii 3.5, care rezultă din competența UAT, ce nu poate fi limitată de nici o autoritate publică (Anexa 7). Autoritatea consiliilor locale este aplicabilă doar în limitele teritoriului administrat. [69, p.6-7]

Spectrul atribuțiilor primarului și ale președintelui raionului este determinat de sarcinile puse în seama lor, acționând în numele colectivităților și a statului care i-a abilitat cu drepturi și obligații de interes public. De exemplu, în procesul de realizare a atribuțiilor ce țin de eliberarea actelor stării civile, care rezultă din calitatea de autoritate tutelară, primarul acționează și ca reprezentant al statului. În cazul în care consiliul este suspendat, primarul/ președintele raionului exercită administrarea operativă a treburilor publice ale UAT. Potrivit statutului de autoritate executivă, primarul sau președintele raionului pot emite doar acte de execuție, și numai în cazul în care li s-au delegat anumite atribuții ale consiliului sau le îndeplinește în situația suspendării activității consiliului, primarul sau președintele raionului îndeplinește și alte categorii de acte, care au forța juridică potrivit competențelor materiale și teritoriale respective. [69, p. 8]

Cu toate acestea, RM nu respectă art. 4.5 din Cartă, întrucât APL pot primi competențe delegate de către APC în baza legii, conform Anexei 7, însă, în practică, acestora nu li se permite discreția în adaptarea exercițiului lor la mediul local. Deversarea acestor competențe trebuie să fie pusă în aplicare strict în conformitate cu directivele guvernului central. Astfel, după cum se arată în Anexa 2, APL nu dispun de suficientă libertate de a adapta acțiunea la condițiile locale.

În contextul *democrației locale*, constituirea *Congresului Autorităților Locale din Moldova* în 2010, a fost un act de asumare a angajamentului tuturor APL, pentru a urma spiritul și principiile bunei guvernări stipulate în Cartă. În așa mod este valorificat în mod practic, pentru prima dată în istoria țării dreptul APL la asociere. Astfel CALM a devenit vocea unificată a APL și principalul partener în discuțiile privind democrația locală în RM, atât pe plan național cât și în relație cu instituțiile europene. [218] Reprezentanții CALM vin mereu cu opinii privind diversele fenomene ale administrației locale, pledând pentru respectarea autonomiei și descentralizării funcționale. Dintre structurile asociative ale APL, menționăm și Rețeaua Orașelor, Asociația Consiliilor Raionale, Asociația Primarilor. Prin activitatea acestor structuri, se aplică art. 10.2 din Cartă, privind dreptul APL de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor comune. [4]

Autoritățile locale sunt, de asemenea, libere să se alăture asociațiilor internaționale și să colaboreze cu APL din alte state, inclusiv în baza *Convenției asupra cooperării transfrontaliere a*

colectivităților sau autorităților teritoriale, în vigoare în RM din 1997 și acordul adițional din 2001. [5] Autoritatea decidentă privind înfrățirea și colaborarea cu APL din străinătate este Consiliul Local. Aceste procese vin să consolideze autonomia locală prin valorificarea oportunităților de schimb de experiență cu APL din alte state.

Întrucât reforma AP a devenit un subiect central al cadrului strategic național în ultimii zece ani, tranziția sub aspect instituțional se focusează inclusiv pe identificarea unui *mecanism instituțional la nivel național privind RAP*. Conturarea sistemului de autorități pentru dialog și coordonare a procesului de descentralizare a demarat în 2010, după cum se arată în Figura 3.6, prin crearea Comisiei paritare în care Guvernul și APL urmau a fi reprezentate în proporție egală. Or tocmai acest principiu al parității pare să fie eliminat prin comasarea comisiei cu o altă entitate consultativă – Consiliul național pentru RAP, în 2015 [45]. Consiliul a venit cu rol de platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale RAP atât la nivel central, cât și local, fiind condus de prim-ministru. În realizarea sarcinilor, Consiliul a determinat dezvoltarea cadrului strategic privind RAP pentru 2016-2020.

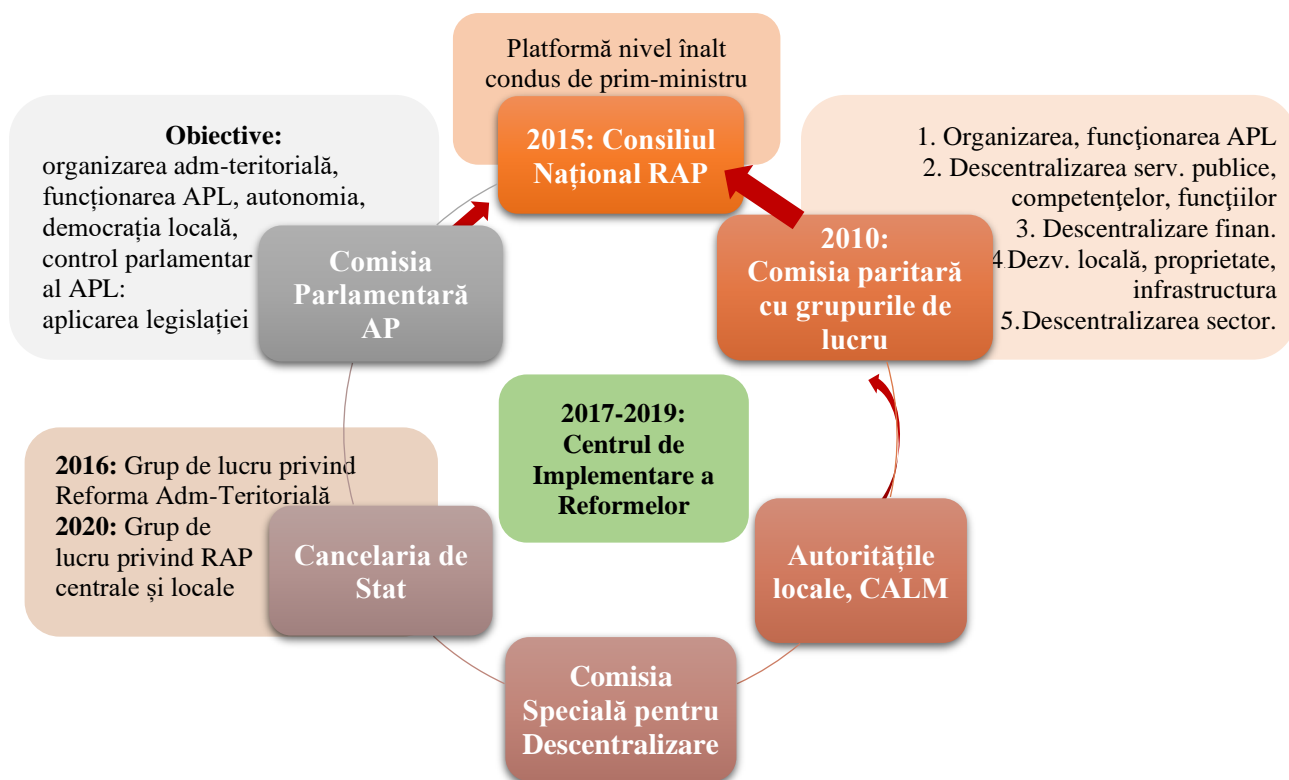


Figura 3.5. Cadrul instituțional privind procesele de reformă de descentralizare, RAP

Sursa: elaborat de autoare

Observăm complexitatea și instabilitatea cadrului instituțional național privind procesele de reformare a sistemului administrativ. Acest lucru se explică prin lipsa viziunii integrate privind reforma, dar și inconsecvența creării structurilor instituționale, cum este cazul Centrului de Implementare a Reformelor, inspirat din practica altor state, cu o activitate de doar 2 ani având

sarcini ambigue. Pe de altă parte, apare necesitatea reconfirmării structurilor formale stabilite prin lege sau prin practicile guvernamentale de fiecare guvern nou. Astfel, susținem ideea prof. Sîmboteanu A. ca fiind esențială activizarea organizatorică și funcțională a cadrului instituțional preocupat de problemele complexe ale descentralizării, prin antrenarea tuturor părților interesate, atât la nivel guvernamental, dar și APL, societatea civilă, mediul academic. [206, p.187].

Conform Figurii 3.5, asistăm la crearea diverselor grupuri de lucru (2016, 2020) a căror activitate se rezumă la analize și ședințe privind scenariile de reformă, fără finalitate aplicabilă, fiind definite de lipsa continuității. Frecvent, APL nu sunt incluse în structurile privind reformele de cea mai mare importanță pentru ele, deși acest aspect este impus de lege. Această practică indică o lipsă de angajament real și capacități reduse de organizare a proceselor de reformă.

Mai mult, reprezentării APL lipsesc în Consiliul național pentru RAP, deși reforma AP vizează activitatea APL. Faptul că pe agenda Consiliului se regăsesc subiecte cu impact asupra APL, după cum se arată în tabelul 3.3, iar deciziile Consiliului au caracter de recomandare pentru APL, considerăm lipsa APL drept o încălcare a principiilor democratice. Activitatea Consiliului demonstrează concentrarea în ultimii ani pe proiectul „Modernizarea serviciilor guvernamentale”, care constituie doar una dintre direcțiile RAP având mai degrabă caracter complementar, iar cele esențiale lipsesc de pe agenda Consiliului, care are o frecvență redusă de acțiune.

Tabelul 3.3. Analiza activității Consiliului național pentru RAP (2019 – 2020)

Data ședinței	Subiecte abordate de Consiliul național pentru RAP care vizează tangențial APL
28.02.2019	lista restrânsă a serviciilor publice ce urmează a fi supuse procesului de reinginerie în 2019
17.12.2019	propunerea de politică publică privind îmbunătățirea AP accesului beneficiarilor la serviciile publice de nivel local
03.07.2020	planificarea Centrelor universale de prestări servicii: 17 APL și 5 oficii consulare

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [86]

În linii generale, impactul cadrului strategic privind descentralizarea determină îmbunătățirea procesului de planificare strategică la nivel local și elaborarea instrumentelor de cooperare pentru gestionarea eficientă a patrimoniului UAT. Din perspectiva *dimensiunii operaționale a autonomiei* în 2016, APL au obținut în materie de competențe, dreptul de a schimba destinația terenurilor agricole, a iniția evaluarea bunurilor imobile, a stabili cote mai ridicate la impozitarea bunurilor imobile, a decide privind scutirile de impozite. Totuși se constată că majoritatea acestor măsuri au purtat mai mult un caracter limitat, sporadic și fără un impact general de sistem în domeniul sporirii autonomiei. De asemenea, se observă că principalele documente financiare ale statului pentru 2018, politica fiscală, vamală, precum și bugetul de stat, nu au fost corelate cu politicile și angajamentele autorităților în sensul consolidării autonomiei. [68, p. 19]

În același context, conform Anexei 4, ponderea veniturile APL în 2019 reprezintă 26,6%

din veniturile publice totale și 8% din PIB. Iar compoziția cheltuielilor APL pentru 2019, prezentată în Anexa 3, este alarmantă și prin faptul că APL și-au cheltuit până la 53% din bugete pe salarii, față de 2018 - 47,8%. Într-o oarecare măsură, nivelul ridicat al cheltuielilor cu salariile se explică prin faptul că APL îndeplinește responsabilități semnificative în sectorul educației, care constituie până la 56% din cheltuielile totale ale APL în 2019. Este important de luat în considerare că, în timp ce cheltuielile pentru salarii par sporite, cheltuielile pentru „administrație” constituie doar 8%, iar cheltuielile pentru achiziționarea de bunuri și servicii necesare pentru funcționarea APL și întreținerea regulată a infrastructurii reprezintă 16% din cheltuielile locale (Anexa 3).

Așadar, *dimensiunea financiară a autonomiei locale* este definită de capacitatea financiară a APL. Realitatea demonstrează o dependență pronunțată dintre capacitatea fiscală, precum și dintre cheltuielile administrative și mărimea UAT. Localitățile mici colectează în general mai puține venituri din surse locale pentru finanțarea cheltuielilor proprii, fiind caracterizate de dezechilibre fiscale mai pronunțate, totodată acestea alocă resurse mai mari, ca pondere în bugetele locale, pentru finanțarea cheltuielilor administrative. Doar 10% din UAT de nivelul I își pot acoperi cheltuielile administrative din contul veniturilor proprii. [218, p. 66]

În acest sens vorbim despre sistemul de egalizare, care conform art. 9.5 din Cartă, au rolul de a corecta efectele distribuției inegale a potențialelor surse de finanțare și a sarcinii financiare pe care trebuie să o susțină. În RM, sistemul de egalizare cuprinde fondul de echilibrare a bugetelor locale pentru APL I și fondul pentru APL II (Anexa 2). Din 2019, APL I primesc 100% din volumul impozitului pe venit colectat pe teritoriile UAT respective, orașele-reședință de raioane – 50%, municipii – 55%, raioane – 25%. În 2019 a fost aprobată o realizare importantă privind descentralizarea financiară, împărțirea impozitului pe profit cu APL I (10% în fondul de egalizare). Însă taxa pe resurse naturale, fiind foarte importantă, rămâne în competența APL II. [107]

Cu referire la *dimensiunea financiară și cea de dezvoltare a autonomiei locale*, care se realizează prin implementarea proiectelor de dezvoltare, accesul APL la piața națională și străină a capitalurilor în scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții este un drept recunoscut prin art. 9.8 din Carta europeană, conform Anexei 2. În baza studiului de caz ce cumulează experiența a 3 primării urbane active din perspectiva investițiilor capitale, prezentat în Anexa 8, remarcăm că acest drept este recunoscut în legislația națională și aplicat la nivel local. APL contractează împrumuturi de la instituții creditare din țară și din exterior, pe perioade diverse - ex. 24 luni, 444 luni, sume diferite – 3 mln MDL, 60 mln MDL, în funcție de capacitățile proprii. Procesul este clar reglementat, după cum se prezintă în Anexa 8, cu aproximativ 6 pași de bază. Însă rata de accesare a împrumuturilor este mică, de exemplu, în perioada 2016 - 2018, doar opt APL au primit aprobarea de la Ministerul Finanțelor pentru a împrumuta de la instituțiile bancare, iar trei – nu.

Conform paradigmei democrației locale, APL reprezintă în cadrul mecanismului statal veriga cea mai apropiată de cetățeni, cunoscând cel mai bine necesitățile comunității și la care cetățenii apelează atât în chestiuni ce țin de competența APL, cât și în cazuri care depășesc atribuțiile acestora. Nivelul de prosperitate a localităților depinde în mare parte de activismul APL: atragerea proiectelor investiționale, managementul eficient al resurselor locale etc. În acest context, legătura dintre cetățeni și APL, participarea la alegeri, mecanismele de responsabilizare a APL de către cetățeni, implicarea în procesul decizional, consultarea cetățenilor în problemele importante reprezintă un fundament al *democrației locale*, și respectiv, o precondiție pentru dezvoltarea sustenabilă a comunităților.

Conform sondajelor din 2018, APL sunt în topul autorităților după nivelul de încredere din partea cetățenilor. Aceste rezultate indică asupra faptului că deși în multe localități nu sunt livrate servicii publice elementare, cum ar fi colectarea deșeurilor sau alimentarea cu apă și canalizare, apropierea APL de cetățeni, accesul mai ușor la aleșii locali comparativ cu alte autorități asigură un grad destul de înalt de încredere în acestea. [60, p. 148] Sau așa cum susțin cercetătorii Ladner A., Keuffer N. și Baldersheim H. în realizarea indicelui autonomiei locale, „aceasta are un impact (și) asupra altor procese politice, cum ar fi participarea cetățenilor la alegerile locale, încrederea în politicieni și performanța municipalităților”. [72] În afară de organele oficiale pentru luarea deciziilor, în RM se aplică și alte forme de participare a cetățenilor, cum ar fi referendumurile locale, așa cum prevede art. 3.2/2 din Cartă, conform Anexei 2.

Din *perspectivă instituțională și procedurală*, în perioada anilor 2017-2019 se înregistrează o serie de controverse privind statutul aleșilor locali. Încercarea din 2017 a schimbării modului de alegere a președintelui raionului din rândul persoanelor care nu fac parte din membrii consiliului raional oferea posibilitatea eronată de numire în funcție a unei persoane care nu a participat la alegerile locale, deci fără statut de ales local. Acest lucru diminuează importanța statutului de conducător al APL de nivelul II, în calitate de ales local. [68, p. 15] Prin corecția din 2019 președinții de raioane sunt aleși doar din rândul consilierilor. [29] Cazul de suspendare a primarului general al Chișinăului în 2017 și consecințele asupra guvernantei locale, reprezintă la fel, o încălcare a art. 7.1 din Cartă, nefiind asigurat „liberul exercițiu al mandatului alesului local”, conform Anexei 2. Astfel, lipsa în legislație a unui temei juridic clar pentru a suspenda un ales local, incertitudinea referendumului local de rechemare, cazurile de urmăriri penale împotriva aleșilor locali invocându-se lupta anticorupție, par că depășesc standardele europene. [103]

De remarcat că activitățile incompatibile cu deținerea funcțiilor electiv locale sunt clar reglementate prin legislația națională, conform cerințelor art. 7.3 din Cartă. Excepțiile țin doar de activitățile științifice, didactice și de creație, după cum se arată în tabelul 3.4, aleșii locali neavând

dreptul la alte funcții retribuite sau cumularea funcțiilor. Pe lângă condițiile menționate, sistemul de exercitare a responsabilităților la nivel local trebuie să includă o compensație financiară adecvată, după cum prevede și art. 7.2 din Cartă. Din păcate, în prezent, remunerația acordată primarilor este extrem de redusă, mulți dintre ei fiind nevoiți să lucreze parțial în alte activități profesionale, ceea ce împiedică să își îndeplinească atribuțiile într-o manieră profesională.

Tabelul 3.4. Incompatibilitatea funcțiilor electiv locale

Funcții electiv locale	Incompatibilități	Excepții: activități științifice, didactice și de creație
<ul style="list-style-type: none"> ➤ președintele și vicepreședintele raionului ➤ guvernatorul UTA Găgăuzia ➤ președintele și vicepreședinții adunării populare UTA Găgăuzia ➤ președinții comisiilor permanente ale adunării populare a UTA Găgăuzia ➤ primarii și viceprimarii 	<ul style="list-style-type: none"> - alte funcții retribuite - să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord, - în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică 	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ președintele și vicepreședintele raionului ➤ primarii și viceprimarii 	<ul style="list-style-type: none"> - calitatea de consilier 	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ consilierii consiliilor satești (comunale), orășenești (municipale) ➤ consilierii consiliilor raionale și consiliului municipal Chișinău ➤ deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei ➤ primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor 	<ul style="list-style-type: none"> - alte funcții de demnitate publică - funcționar public în oficiile teritoriale CS - funcționar public, angajat în subdiviziunile APL, inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv a Găgăuziei - șef, șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate APL (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale) 	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ consilieri locali / raionali 	<ul style="list-style-type: none"> - consilier al unui consiliu de același nivel - consilier al consiliului de orice nivel din alte UAT - consilier al consiliului de nivelul II 	

Sursa: elaborat de autoare în baza surselor [23; 29]

De asemenea, menționăm despre importanța *capacității administrative*, care reprezintă abilitatea instituțiilor și autorităților publice de a derula acțiuni eficiente, eficiente și sustenabile. Necesitatea întăririi capacității administrative a APL, atât din punctul de vedere al structurilor instituționale, cât și al sporirii accesului și calității serviciilor la nivel local sunt elemente cheie în contextul creării unei APL moderne. [60, p. 131] Pentru a asigura aceste elemente, la nivel local este necesară o recrutare de calitate, fondată pe principii de merit și de competență, conform prevederilor art. 6.2 din Cartă.

Condițiile actuale de funcționare a angajaților APL din RM nu permit autorităților locale să recruteze personal de înaltă calitate; și nu există nici oportunități de formare adecvate, nici remunerare și perspective de carieră. Multe autorități locale nu au juriști, arhitecți sau auditori, așa cum ar fi cerut de unele dintre responsabilitățile pe care le pune legislația. Salariile nu pot fi stabilite în mod liber de către APL și nu există negocieri, deoarece remunerația este reglementată rigid de legislația națională. În același timp, remunerarea funcționarilor care lucrează în APC este

mult mai mare, ceea ce amplifică decalajul salarial. Această situație nesatisfăcătoare produce multe rezultate negative: pe de o parte, facilitează răspândirea corupției, pe de altă parte, angajații părăsesc APL, astfel fiind multe posturi vacante pe care nu le pot ocupa.

O altă limită privind *domeniul resurselor umane în APL* ține de competențele APL de nivelul I, care se rezumă la aprobarea de către consiliul local, la propunerea primarului, organigramei și statelor primăriei, serviciilor publice din subordine și schemei de salarizare; alegerea viceprimarilor; numirea, pe bază de concurs a secretarului consiliului, eliberarea acestora. Iar, primarul conduce și controlează activitatea personalului, contribuie la formarea și dezvoltarea profesională. Similar se realizează la nivelul II, acestea având capacități diferite de management al resurselor umane, aflate la un moment intermediar de dezvoltare. În cazul APL nivel I, practicile de resurse umane sunt la un nivel incipient de dezvoltare, formarea profesională a acestora fiind extrem de necesară. Aceste limitări sunt completate de deficiența sistemului în care necesitățile de instruire sunt sistematizate centralizat de CS, fără o posibilitate de verificare a oportunității.

Stabilirea structurilor interne reprezintă un drept al APL recunoscut de Cartă în art. 6.1, care este în general respectat în RM. Cu toate acestea, observația este în principal una legală, deoarece după cum se arată mai sus, majoritatea APL nu sunt suficient de autonome în gestionarea propriului personal, capacitatea instituțională a peste 80% din primării fiind redusă.

Prin urmare, în acești ani se conturează tot mai mult necesitatea asigurării profesionalizării funcționarilor locali, prin dezvoltarea programelor de instruire integrate în procedurile de promovare și evaluare, concomitent cu un mecanism de salarizare adecvat. Cu toate că se înregistrează anumite progrese privind extinderea competențelor și drepturilor APL, reforma administrativ-teritorială programată nu a fost realizată, care ar avea un impact considerabil asupra cadrului instituțional la nivel local, prin sporirea capacității personalului și realizării eficiente a atribuțiilor, și a capacității administrative în sensul prestării calitative a serviciilor publice.

3.3. Concluzii la Capitolul 3

1. Reglementările europene reprezintă un suport dar și un imbold direct pentru cadrul legal național în materie de autonomie locală. Semnarea Cartei europene de către RM presupune realizarea responsabilităților asumate la nivel național, ceea ce se reflectă în tentativele de perfecționare a cadrului legal și instituțional. Analiza relevă faptul că instituțiile RM aplică autonomia locală în conformitate cu 15 prevederi ale Cartei europene, în timp de celelalte 15 articole nu sunt respectate corespunzător, ceea ce denotă un nivel intermediar de dezvoltare a APL.

2. Transformările înregistrate în intervalul anilor 1990-2020 din punct de vedere al autonomiei locale în RM atestă existența unui cadru legal complex, aliniat în mare parte la normele

și principiile europene. Deficiențele legale accentuate țin de reglementarea competențelor dintre cele două niveluri ale administrației publice locale, a drepturilor și atribuțiilor în materie de finanțe publice, în special taxele și impozitele locale, sistemul de control al APL.

3. Procesul tranzitoriu al autonomiei locale în contextul acțiunilor de reformare a AP cuprinde cinci etape din perspectiva cadrului legal, care includ caracteristici privind contextul instituțional conexe APL. Se evidențiază două reforme care au influențat considerabil procesele transformatoriale ale autonomiei. Un progres relevant în vederea consolidării autonomiei prin sporirea competențelor la nivel local și dotarea cu resurse adecvate, a fost înregistrat de reforma din 1998. Prin revenirea la raioane, însă, a fost sporită fragmentarea teritorială în consecință fiind diminuată capacitatea administrativă și financiară, ceea ce reprezintă un regres.

4. Caracterul nesistemic al acțiunilor de consolidare a autonomiei locale și a descentralizării administrative în contextul cadrului reformat, reprezintă unul dintre factorii majori care au influențat puternic tranziția spre o autonomie locală autentică, înregistrând provocări de voință politică dar și de ordin operațional. Capacitățile instituționale reduse, lipsa mecanismelor de monitorizare și evaluare a strategiilor de reformă și a documentelor de politici din domeniu au determinat curenți și restanțe în dezvoltarea unei viziuni ample privind reforma.

5. Cadrul instituțional de afirmare a autonomiei locale înregistrează mai multe lacune privind buna gestionare a finanțelor publice locale în vederea realizării eficiente a atribuțiilor APL. La nivel operațional și funcțional există dificultăți în recrutarea, motivarea și perfecționarea personalului, ceea ce determină o capacitate redusă de răspuns a APL și de prestare a serviciilor publice de calitate. Instituțiile testate în diverse perioade de reformă indică asupra necesității reorganizării administrativ-teritoriale prin reducerea fragmentării și consolidarea capacităților administrative și financiare la nivel local.

6. Investigarea celor șase dimensiuni tranzitorii ale autonomiei locale (legală, financiară, operațională, instituțională, de dezvoltare, democrației locale) reliefează o cultură administrativă specifică puternic influențată de consecințele sistemului sovietic resimțite pe termen lung. Devine tot mai necesară schimbarea de paradigmă prin axarea pe cetățean în calitate de beneficiarul principal al serviciilor publice la nivel local, asigurarea participării locuitorilor la actul de guvernare și crearea de parteneriate prin prisma principiului subsidiarității.

4. AUTONOMIA LOCALĂ ÎN CONTEXTUL PROCESELOR EURO-INTEGRAȚIONISTE

4.1. Impactul europenizării administrației publice asupra autonomiei locale din Republica Moldova

Premisele europene prevăd că idealul oricărei forme de organizare a unei națiuni este acela de a găsi soluții în asigurarea unor condiții de viață mai bune, prin măsuri cât mai aproape de cetățean. Încă de la independența RM și-a exprimat dorința de adoptare a principiilor democratice și aderarea la structurile europene. Redimensionarea și modernizarea sistemului administrativ din RM impune schimbarea centrelor de decizie în cadrul administrației publice.

Europenizarea reprezintă, stricto sensu, dobândirea și / sau conformarea cu caracteristicile europene. [242] Pe larg, europenizarea se referă la procesele de asimilare și însușire a principiilor, standardelor și politicilor UE la nivel național și local. În mod complex, în baza opiniei lui Ladrech R. europenizarea reprezintă „un proces treptat de reorientare a direcției și formei politicilor până în punctul în care dinamica politică și economică a UE devine parte a logicii organizaționale a politicilor naționale și a deciziilor politice”. [169, p. 69] Integrarea Europeană este, terminologic, un proces de integrare politică, juridică, economică, dar și socială, culturală și administrativă, ale unor state care se află parțial sau total în Europa. Având o conotație extinsă, fenomenul de europenizare presupune și posibilitatea de transfer al unor practici naționale la nivelul UE.

Într-un șir logic al evoluției istorice, în funcție de evenimentele mondiale precum și situația internă a țării, RM a aderat la mai multe organizații internaționale și europene în scopul democratizării societății. În așa mod, RM își asumă un șir de angajamente pe plan național, inclusiv pentru o aplicare corectă a autonomiei locale. Astfel, calitatea de membru al RM la ONU a determinat de fapt obținerea recunoașterii oficiale a statalității RM în 1992, și participarea la forul universal alături de celelalte 192 state-membre. [104] Eforturile privind susținerea activităților de promovare a democrației, bunei guvernări, prosperității, drepturilor omului și consolidarea unui stat de drept modern și european sunt realizate de peste 20 de agenții, fonduri și programe.

Programul ONU pentru Dezvoltare se axează inclusiv pe crearea unui sistem de guvernare mai transparent, mai responsabil și mai incluziv. Una din direcțiile de activitate ține de accelerarea reformelor complexe în AP și în procesul de descentralizare, trecând de la formularea politicilor și a legislației la îmbunătățirea sistemelor și a capacităților pentru prestarea de o manieră eficientă și accesibilă a serviciilor publice. [62, p. 9] ONU atenționează că APL din RM continuă să fie fragmentate și subfinanțate și pot oferi doar un spectru redus de servicii de calitate. Dimensiunea mică a localităților și potențialul economic redus influențează negativ capacitatea APL de a-și îndeplini funcțiile, majoritatea având un rol mai mult reprezentativ. [62, p. 34] Abordarea integrată

față de dezvoltarea locală este absolut necesară. Pentru a face față provocărilor din domeniul guvernării și al statului de drept și pentru a accelera implementarea strategiilor naționale ale RM, ONU pune accentul pe politicile bazate pe dovezi, responsabilitate instituțională, mobilizare comunitară, inovare și bune practici. Prin urmare, impactul intervențiilor privind autonomia locală este unul indirect și se referă la consolidarea cadrului de politici naționale și reforme sectoriale.

Începând cu 1995, RM este membru al uneia dintre cele mai importante instituții în domeniul autonomiei locale la nivel european, dar și internațional – *Consiliul European*. Efectul acestei afiliere s-a materializat un an mai târziu, prin semnarea Cartei europene a autonomiei locale. Astfel, RM a devenit parte a procesului european de promovare a idealurilor și principiilor comune, prin care pledează pentru o administrație eficientă și apropiată de cetățeni, acest obiectiv atingându-se prin descentralizarea puterii și autonomia autorităților locale. Apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări ale Europei, inclusiv în RM, reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației. [4]

Apartenența țării la această structură este absolut evidentă, astfel fiind puse bazele autonomiei locale în RM având drept reper reglementările europene. [219, p.131] Prin ratificarea a 107 tratate ale CoE din totalul de 225, RM a transpus la nivel local reguli și standarde în diverse sfere pornind de la drepturile omului, continuând cu domeniul cultural, educațional, comerț și până la securitate socială, cooperare transfrontalieră, democrație locală și așa mai departe. [255]

Având la bază Planul de Acțiune 2021-2024, cu referire la consolidarea guvernării democratice, CoE asistă statul RM, prin facilitarea dialogului între reprezentanții statului și autoritățile raionale și locale. De asemenea, va oferi suport pentru introducerea managementului resurselor umane moderne și adaptate la dimensiunea de gen. Acest suport este foarte important, personalul în AP, și mai ales la nivel local, reprezentând un domeniu ce necesită intervenție imediată, întrucât determină capacitatea administrativă a APL, așa cum se arată în capitolul precedent.

Reprezentarea intereselor guvernelor locale la nivel european se realizează prin *Consiliul Municipalităților și Regiunilor Europene* (CEMR), ce cuprinde autorități locale, regionale dar și asociațiile acestora din peste 40 de țări din Europa, inclusiv RM (CALM) [245]. În acest mod a devenit posibilă influențarea politicii și legislației europene în toate domeniile cu impact asupra municipalităților și regiunilor, în același timp existând un forum de dezbatere între guvernele locale și regionale prin intermediul asociațiilor reprezentative. Astfel RM participă la acest nivel având oportunitatea de a contribui cu propuneri, dar mai ales își asumă realizarea prevederilor din domeniu, ceea ce reprezintă un factor pozitiv în contextul consolidării autonomiei locale.

Subliniind importanța Cartei europene, accentuăm rolul *Congresului Autorităților Locale*

și Regionale (CALRE), care prin structura dedicată – Comitetul de Monitorizare, realizează evaluarea situației democrației locale și regionale în cele 47 de state membre ale CoE. Aprecierea nivelului de realizare a normelor Cartei europene este organizată prin vizite de monitorizare periodice în țările membre, cercetarea unor aspecte specifice ale Cartei și observarea alegerilor locale. Din totalul de aproximativ 120 de rapoarte de monitorizare emise de Congres din 1995 până în prezent, 6 sunt adresate Republicii Moldova. [248] Proporția respectivă indică necesitatea de a întreprinde mai multe acțiuni în sensul democrației locale de către autoritățile RM.

Prin Recomandarea 38 emisă în 1998 au fost înaintate un șir de recomandări în vederea alinierii legislației la normele Cartei, întrucât APL era considerată lipsită de orice fel de democrație reprezentativă. Avizul asupra proiectului de lege privind administrația locală, se concentra pe mai multe nuanțe: clarificarea funcțiilor autorităților de diferite nivele, pentru a evita suprapuneri; clarificarea terminologiei privind organizarea autorităților locale și regionale, în special termenul „raion”; instituirea dreptului APL de a coopera în conformitate cu art. 10 din Cartă ș.a. Astfel, primul raport privind democrația locală în RM a fost emis în aprilie 2000, imediat după reforma administrativ-teritorială, realizată la recomandarea CoE, când s-a trecut de la sistemul de raioane la județe. Pe lângă problemele generale ale țării, așa ca economia tenebră, corupția, fenomenul de emigrație etc., raportul atrage atenția asupra procesului de regionalizare a țării (inclusiv problema UTA Găgăuzia și Transnistria) și cadrului legal controversat. În ciuda provocărilor, raportul a venit în suportul reformei, fiind apreciată ca un pas important spre democratizare. [91]

În scopul asigurării aplicării corecte a prevederilor Cartei europene de către instituțiile RM, raportorii CoE au atenționat în perioada anului 2001 privind caracterul nedemocratic al reformei de reorganizare administrativ-teritorială: revenirea la raioane. De asemenea, avizarea proiectelor de legi din acea perioadă s-a referit în special la aspectele controversate a normelor propuse, neclaritatea competențelor dintre nivelurile APL, tendința de centralizare financiară. Fără a se ține cont de expertizarea CoE, revenirea la raioane s-a produs, iar Raportul din 2002 vine să constate această contrareformă, catalogată ca fiind în contradictoriu cu normele Cartei europene. [92]

Impactul pozitiv al vizitei de monitorizare al CALRE din 2005 se explică prin crearea a 8 grupuri parlamentare de lucru pentru actualizarea cadrului legal în domeniul descentralizării administrative. Raportul din 2005 constată evoluții slabe în domeniul autonomiei, sistemul fiind caracterizat prin structuri de putere verticală, amplificat de fenomenul corupției. Lipsa evidentă de autonomie financiară și administrativă a APL se explică prin reducerea puterilor de decizie cu privire la propria lor structură administrativă și delegarea responsabilităților grele, devenind astfel mai dependente de APC. [93] În acest sens, Recomandarea 179 s-a referit la necesitatea modificării definiției bugetelor locale, ca bugete independente ale comunităților locale cu surse de venit

adevrate și impozite proprii. Taxele locale ar trebui să finanțeze cea mai mare parte a responsabilităților APL, iar subvențiile de stat utilizate numai pentru protecția APL mai slabe din punct de vedere financiar. Acest lucru ar încuraja un interes ridicat al APL pentru problemele dezvoltării economice locale. La fel, se cerea precizarea distribuirii rolurilor între nivelul central și local, iar responsabilitățile APL de nivelul I și II trebuiau să fie stabilite în detaliu în lege. [88]

În rezultat, Parlamentul RM a lansat un plan de acțiune și au avut loc mai multe inițiative și modificări legislative și instituționale. Ca urmare, în 2006 a fost adoptat un pachet de legi importante privind administrația publică locală, descentralizarea administrativă și dezvoltarea regională. Pe plan instituțional, în conformitate cu Recomandarea 179/2005, dar și la solicitarea primarilor moldoveni, a fost înființat în 2006 Ministerul APL. [88] Prin aceste mecanisme legale și instituționale, RM a situat problemele referitoare la autonomia locală drept prioritate națională. Prin închiderea Ministerului APL în 2009 s-a realizat, de fapt, un declin în domeniul autonomiei locale, inclusiv prin devierea de la recomandările bazate pe standardele europene.

Modificările legale menționate mai sus au fost apreciate în cadrul Raportului CoE din 2012, atunci când descentralizarea puterii și autonomia locală devenise una din prioritățile strategice ale Programului de Activitate al Guvernului RM pentru 2011-2014. [94] Cu toate acestea, contradicțiile într-o serie de puncte din legislația privind finanțele locale și dezechilibrul între responsabilitățile atribuite și finanțare continuă să afecteze autonomia locală. Chiar dacă principiile Cartei au fost clar definite în Constituție și în legislație, diferențele între cadrul legislativ și situația reală a autorităților locale demonstrează carențe în implementarea coerentă a normelor.

Comparativ cu 2005, mai multe aspecte au fost îmbunătățite, însă rămâne necesară creșterea resurselor proprii locale, reformarea sistemului impozitelor partajate, sporirea autonomiei financiare. Referitor la procesul de consultare a APL, situația s-a ameliorat ușor începând cu 2009, însă nu este stabilit un mecanism pentru o consultare autentică și un dialog cu guvernul central cu privire la toate problemele referitoare la APL (așa cum se precizează explicit în Cartă la art. 4.6, 9.6) de la începutul inițiativelor legislative, strategiilor – până la aplicarea lor.

Problema statutului funcționarilor publici și a personalului autorității locale continuă să fie una dintre principalele preocupări. Un alt element ce afectează autonomia locală reprezintă capacitatea slabă de dezvoltare și resursele reduse ale localităților cu mai puțin de 1.500 de locuitori, ce constituiau 28% din toate localitățile din țară. De asemenea, statutul mun. Chișinău mereu a fost un subiect de discuție în contextul autonomiei locale, iar recomandarea privind reglementarea printr-o lege aparte se regăsește în toate Rapoartele CoE. Ca urmare, în 2016 a fost aprobată o nouă lege privind statutul mun. Chișinău. [34]

Drept impact, în martie 2016 a fost elaborată o Foaie de parcurs privind implementarea

Recomandării nr. 322/2012, Guvernul RM asumându-și astfel, angajamentul de revizuire a legislației cu privire la APL pentru a o conforma cu principiile Cartei europene. [67] În special, revizuirea dispozițiilor referitoare la competențele autorităților locale de nivelurile I și II și cele ale APC în materie de democrație locală, pentru a evita suprapunerea atribuțiilor între aceste niveluri, pe de o parte, și între nivelul central și local, pe de altă parte. [89] Influența acestor măsuri se explică prin actualizarea complexă a cadrului legal din domeniu și programarea strategică privind reformarea administrației publice din RM, așa cum se analizează în capitolul precedent.

Perioada 2017-2018 se caracterizează prin mai multe încălcări ale Cartei, ceea ce determină deteriorarea situației generale a democrației locale din RM față de 2012. Observăm în special condițiile de suspendare a primarului general al Chișinău și dispozițiile contradictorii în dreptul intern privind suspendarea unui reprezentant ales local, dar și urmărirea penală împotriva aleșilor locali. În context, Congresul a recomandat examinarea procedurilor împotriva aleșilor locali pentru a se asigura că acestea nu-i împiedică să administreze în mod liber. S-a făcut necesară clarificarea procedurii de suspendare a aleșilor locali, precum și referendumurile locale de rechemare; găsirea unui echilibru corect între interesul public local și lupta împotriva corupției pentru a menține un nivel bun de guvernare locală în lumina Cartei și a altor standarde europene. De asemenea, se recomandă reluarea dialogului cu CALM în cadrul unui proces de consultare efectiv regulat. [95]

Cel mai actual Raport din aprilie 2019, constată o situație destul de negativă, în ceea ce privește autonomia locală cu o tendință spre recentralizare. Din păcate, rămân valabile atenționările anterioare privind urmărirea penală împotriva aleșilor locali, lipsa resurselor financiare și umane ale APL, absența unui dialog politic și instituțional eficient între guvernul central și autoritățile locale. [99] În rezultat, la 15 aprilie 2021, Congresul și Guvernul RM au semnat o foaie de parcurs pentru punerea în aplicare a recomandărilor Congresului menite să consolideze democrația locală în țară. Documentul, consultat cu Guvernul și CALM, reprezintă o continuitate logică a Foii de parcurs din 2016, și cuprinde acțiuni planificate pentru 2021-2023:

- evaluarea implementării Strategiei naționale de descentralizare 2012-2018, acțiune ce se regăsește și în Planul Guvernului RM pentru 2020 – 2023 (termen inițial octombrie 2020); [51]
- elaborarea și aprobarea de către Guvern, până în octombrie 2023, a proiectului de document strategic în domeniul consolidării autonomiei locale; (inclus și în Planul Guvernului)
- consolidarea unei platforme de comunicare și consultare a opțiunilor de politici publice din domeniul APL cu CALM/APL, dar și prezentarea permanentă a numărului de proiecte ce au fost consultate și vizează interesele APL;
- revizuirea și clarificarea sistemului de competențe locale, pentru a evita situațiile de

suprapunere, dar și pentru a asigura finanțarea necesară;

- înființarea unui grup de lucru care să elaboreze modificările cadrului legal în acest sens;
- alocarea resurselor financiare suficiente autorităților locale;
- revizuirea sistemului de remunerare pentru angajații administrației locale, pentru a reduce treptat decalajul existent între salariile autorităților centrale și personalului din APL.

Așadar, remarcăm tendința continuă în intervalul 1998 – 2019, privind neclaritatea competențelor dintre nivelurile APL I și II, autonomia financiară redusă, mecanismul deficitar de remunerare la nivel local și lipsa comunicării eficiente dintre guvernul central și APL. Observăm practica în baza căreia Congresul atrage atenția asupra neregulilor înregistrate, și vine cu un set de recomandări clare și sprijin pentru autoritățile din RM pentru remedierea situației și alinierea la standardele democratice, prin consultare cu autoritățile centrale și reprezentării APL. [216, p. 101]

Aceste relații determină statul să ia măsuri concrete privind autonomia locală, din perspectiva cadrului legal, instituțional etc. Însă, așa cum constată autorii Iațco M. cu Borș V., deși în decursul ultimilor ani în RM au fost întreprinse mai multe măsuri pentru a îndeplini cerințele CoE în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative în vederea adaptării sistemului APL la standardele europene 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 ce se reflectă în neproportionalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor. [154, p. 53]

Un parteneriat relevant privind buna guvernare reprezintă *relațiile Republicii Moldova cu UE*, formalizate prin Acordurile de asociere. Aspirația RM de integrare europeană presupune aplicarea unui șir de principii în diverse domenii de dezvoltare și reglementare, mai ales în procesul administrativ. Colaborarea inițiată în 1994 prin Acordul de Parteneriat și Cooperare, a pus bazele susținerii RM în procesul de consolidare a statului de drept. [1] Iar prin Planul de Acțiuni RM – UE din 2005, a fost stabilit drept obiectiv „democrația și supremația legii” prin consolidarea autonomiei conform standardelor europene și acordarea unei atenții deosebite expertizei CALRE, cu accent pe managementul bugetelor locale și atribuirea competențelor bugetare.

Un rol distinct a fost oferit implicării nivelului local în implementarea Programelor de Vecinătate, dezvoltării resurselor umane și a altor capacități APL. [39] Se constată importanța Cartei și a structurilor europene în materie, inclusiv din perspectiva acțiunii de aderare la UE a RM. Mai mult, UE creează mecanisme de cooperare transfrontalieră și dezvoltare a capacităților la nivel local – factori foarte importanți de susținere a procesului de europeanizare. [219, p.134]

Așa cum s-a arătat și în capitolul precedent, etapele de tranziție și evoluție a autonomiei locale în RM, sunt determinate inclusiv de relațiile țării cu UE. Aspirațiile de aderare la UE ale

RM au început să se evidențieze mai ales în anul 2009, prin transcrierea în titlul programului de guvernare: Integrare europeană, Libertate, Democrație, Bunăstare (2009 – 2013). Evident că mai mult din considerente politice s-a jonglat mult cu ideea de aderare europeană, însă formal aceasta a devenit un scop de guvernare cu impact puternic inclusiv în planificarea strategică națională.

Acordul de asociere RM – UE din 2014 stabilește consolidarea capacităților administrative la nivel central și local, în planificarea, evaluarea și realizarea politicilor în baza reglementărilor și bunelor practici ale UE. [33] Aspectul local are un caracter transversal în cadrul angajamentelor asumate, însă după cum se arată în Figura 4.1 se evidențiază trei direcții relevante autonomiei.

Reforma AP reprezintă pilonul central și urmărește sporirea eficienței activității APL pentru a asigura un proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent. Managementul resurselor umane la nivel local ocupă un loc important, urmărind o remunerare echitabilă, recrutare, formare și evaluare transparentă. Acest moment este apreciabil, întrucât conform analizelor din capitolul precedent, domeniul resurselor umane reprezintă o deficiență gravă a sistemului administrativ din RM, afectând autonomia operațională și organizațională.

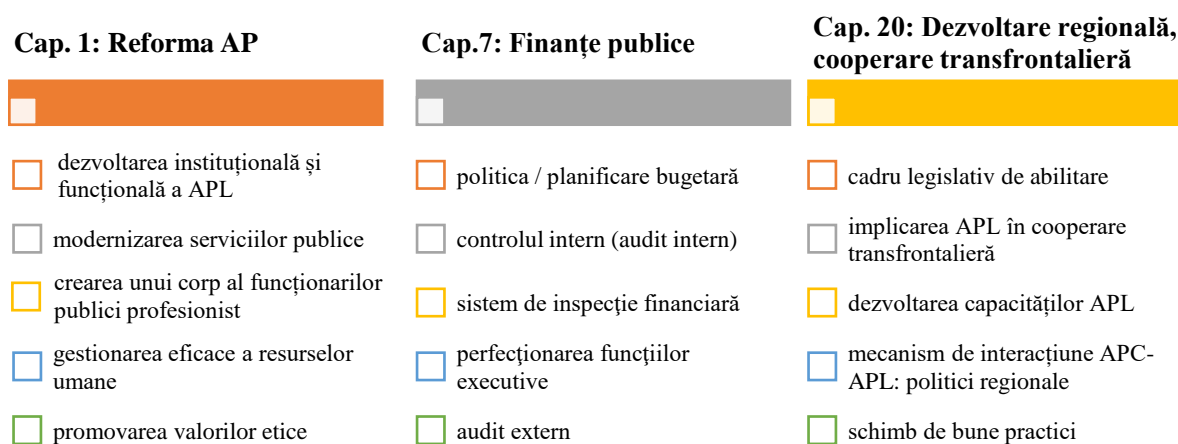


Figura 4.1. Direcțiile conexe autonomiei locale, conform Acordului de Asociere RM-UE

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [33]

Gestionarea finanțelor publice este de o relevanță deosebită, iar standardele europene în domeniu vin în sprijinul sporirii autonomiei financiare. Din această perspectivă, AA a promovat îmbunătățirea sistemului de control intern al APL prin intermediul armonizării cu metodologiile internaționale și bunele practici ale UE. Iar, capitolul 20 pune în valoare autonomia decizională și gestionară prin implicarea APL în procesul de dezvoltare regională și cooperare transfrontalieră. Sporirea capacității APL și descentralizarea procesului decizional ar trebui să conducă spre consolidarea parteneriatelor și abilitatea de cofinanțare a proiectelor de dezvoltare locală.

Pentru realizarea angajamentelor asumate prin acordurile cu UE, Republica Moldova a aprobat un șir de planuri naționale de acțiuni și alte documente de suport. Procesul de

implementare a normelor nu a fost și nu este unul simplu pentru țara noastră. [219, p.132] În acest sens, Raportul de progres privind nivelul de realizare a planului național de acțiuni pentru implementarea AA RM – UE pentru perioada 2014 – 2016 [82] arată că în ciuda faptului că RAP reprezintă una dintre prioritățile de bază ale colaborării, au fost făcuți pași mici în acest domeniu, acțiunile de reformare devenind mai vizibile abia în 2016. Au fost elaborate, consultate și aprobate mai multe acte normative și strategii în sensul RAP atât la nivel central cât și local. Într-un final s-a reușit doar reformarea APC – pusă la îndoială încă de mulți specialiști.

În vederea instruirii și consolidării capacităților funcționarilor publici, de asemenea, au fost aprobate mai multe programe de instruire și desfășurate diverse traininguri. Raportul indică că un progres aparte a fost înregistrat în ceea ce privește modernizarea serviciilor publice. Toate serviciile sectoriale planificate spre dezvoltare și lansare în 2014-2016 în cadrul autorităților publice au fost realizate conform graficului. Pe de altă parte, autoritățile RM au implementat doar 23,9% din Planul național pentru 2015-2016. Totodată, indicele de realizare a măsurilor îndeplinite reprezintă 46%. [84] Pe capitolul 7, privind funcția de audit intern independentă din punct de vedere funcțional, se observă o evoluție. Chiar dacă cantitativ se înregistrează anumite progrese, de ex. în 2013 erau 7 subdiviziuni de audit intern la nivel local, în 2017 – 25, din punct de vedere calitativ majoritatea au un număr insuficient de angajați, aceste unități fiind prea mici pentru a asigura o calitate suficientă a activității.

Începând cu septembrie 2016, se stabilesc 13 direcții de intervenție ale UE în RM în baza documentului de planificare „Analiza comună a UE – Programare în RM până în 2020”. [66] *Guvernarea locală* (capitolul 4) specifică definirea constituțională a autonomiei locale și anunță clar că art. 107 impune statului să respecte principiile: autonomiei locale, descentralizării a serviciilor publice, eligibilitatea administrației locale și consultarea cetățenilor în chestiuni de importanță locală. [219, p.132]

Puse împreună, combinate cu Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” și Strategia națională de descentralizare, acestea reprezintă angajamentele recunoscute la nivel superior: necesitatea modernizării sistemului de administrație publică conform principiilor subsidiarității din Carta europeană. [219, p.132] Această unitate spre modernizare a fost consolidată în continuare de Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2016-2020. În plus, HG nr. 217 din 25 martie 2014 care a modificat Legea achizițiilor publice a fost aprobată în armonizare cu Directiva 18/2004/CE și 66/2007/CE a Consiliului Europei. [43] Or, transpunerea normelor europene în legislația națională facilitează implementarea standardelor democratice la nivel local.

Importanța Strategiei privind RAP este evidențiată în Capitolul 1 „Guvernare democratică și administrație publică”, dar pe de altă parte – este analizată absența unui cadru strategic general

credibil și a unui instrument de conducere. Mai mult, se observă o aparentă lipsă de proprietate națională în ceea ce privește conducerea reformelor structurale și trecerea la un nivel mai puternic și profesional de administrație publică meritocratică. Lipsa costurilor politicilor legate de reformă în cadrul de cheltuieli bugetare pe termen mediu reprezintă o omisiune gravă având în vedere amploarea reformelor planificate. Transparența și responsabilitatea în luarea deciziilor și implementarea politicilor sunt îngreunate de lipsa monitorizării și sisteme de evaluare.

În acest context, provocările bunei guvernări în RM țin de instabilitatea politică, alegerile frecvente și salariile mici pentru funcționarii publici. După mai mult de douăzeci de ani de punere în aplicare a condițiilor preliminare de descentralizare și guvernare locală, scopurile preconizate au fost atinse doar parțial. Ca rezultat al consultărilor, inclusiv cu partenerii europeni, Guvernul a creat mai multe grupuri de lucru sectoriale de descentralizare care au elaborat documente strategice de descentralizare a sectoarelor: educație, asistență socială, servicii comunale, sănătate, administrarea proprietății publice, descentralizare fiscală, sport, tineret și cultură. Cele mai relevante rezultate înregistrate în acest sens au fost în domeniul descentralizării fiscale și educației. În același sens, în 2014, Guvernul a adoptat și un Program Național privind reforma serviciilor publice, care în mod explicit afirmă angajamentul de a îmbunătăți calitatea și accesibilitatea serviciilor publice către cetățenii RM. Ca urmare, peste 600 de servicii publice au fost revizuite și „optimizate”, procesul aflându-se la runda a II-a de reinginerie a serviciilor publice.

Începând cu 2010, au fost înregistrate progrese privind consolidarea cadrului legal și instituțional în realizarea obiectivelor de dezvoltare regională. În acest sens și capacitățile APL reprezintă un domeniu ce necesită suport direct și practic prin instrumente concrete de exercițiu de capacitate. Inspirat din experiența europeană, au fost promovate politici și stimulente pentru cooperarea inter-municipală pentru serviciile publice locale. Transparența procesului decizional și participarea sporită a partenerilor economici și sociali, a cetățenilor și a societății civile, prin mecanisme adecvate, cum ar fi planificarea și bugetarea locală participativă sunt alte direcții importante. Prin transpunerea bunelor practici din țările europene, mai multe localități au aplicat bugetarea participativă și au implementat inițiative civice din surse publice. Acest instrument reprezintă o dimensiune importantă a *participării societății locale* și a implementării autonomiei.

Cea mai mare provocare este lipsa unui sistem clar și coerent, viziune politică și strategică asupra relevanței și proceselor de descentralizare și dezvoltare locală și regională. Astfel domeniile cheie care au fost abordate în perioada 2017 – 2020, dar și în continuare, cu suportul UE, se referă la punerea în aplicare a reformei administrativ-teritoriale – nerealizată integral, ajustări legale în principalele domenii de descentralizare – ex. descentralizarea fiscală, sectorială. La fel, a fost oferit sprijin pentru un acces larg al autorităților locale la programele UE prin asistență și facilitarea

procesului lor de aplicare și implementare a proiectelor de parteneriat strategic și contribuirea la atingerea obiectivelor de dezvoltare locală și regională ale țării. [66, p. 39]

Prioritățile pe termen scurt și mediu de cooperare RM-UE au fost stabilite în Agenda de Asociere 2017-2019. [49] Similar acțiunilor precedente, în această perioadă măsurile se bazează pe obiectivele ambițioase privind modernizarea serviciilor publice, eficientizarea managementului resurselor umane și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor. Rapoartele elaborate arată că aceste reforme nu vor putea fi duse la bun sfârșit, dacă nu vor fi depuse eforturi suplimentare pentru consolidarea instituțiilor și a business proceselor atât în cadrul autorităților centrale, cât și în cele locale. [70, p. 47] În perioada de referință, a fost sporit sprijinul UE inclusiv pentru programele de dezvoltare locală și regională prin recalibrarea substanțială a asistenței financiare pentru realizarea proiectelor cu impact direct și pozitiv asupra cetățenilor RM. [70, p. 68]

Acest lucru a responsabilizat nivelul local, iar posibilitatea de implementare a proiectelor complexe din surse europene, direct de către APL contribuie la sporirea capacităților și reprezintă un instrument viu de exercitare a autonomiei. Și așa cum menționează Solomon C. „actualmente, este important ca elanul pe care și l-a propus Republica Moldova spre Uniunea Europeană să nu fie oprit și să fie mobilizate toate resursele pentru integrare europeană”. [207, p. 55]

Prioritățile de consolidare a instituțiilor și a bunei guvernări sunt reiterate în Cadrul Unic de Sprijin al UE acordat pentru RM (2017-2020) în contextul Instrumentului European de Vecinătate. Având obiectivul general de a promova buna guvernare, democrația, statul de drept, se pune accent pe sprijinirea RAP la nivel național și local. Acestea din urmă includ modernizarea și digitalizarea în continuare a furnizării serviciilor publice, pentru a crește dezvoltarea și coordonarea politicilor incluzive și bazate pe dovezi și statistici oficiale de înaltă calitate, îmbunătățirea managementului finanțelor publice, responsabilității administrației publice și a întreprinderilor de stat; profesionalizarea și depolitizarea administrației publice. [63]

Evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a Planului de acțiuni pentru 2017-2019 indică un grad de implementare de 71,56%, unde indicele de realizare a măsurilor privind Reforma AP, este de 83%. Totodată, din totalul acțiunilor ce presupun transpunerea actelor UE în legislația națională a fost asigurată în perioada de raportare, conform datelor Centrului de Armonizare a Legislației, armonizarea cu 224 de acte UE din totalul de 420. [87, p.3] Printre cele mai relevante acțiuni realizate, Guvernul specifică Noul Cod administrativ din 01.04.2019, ce reglementează activitatea instituțiilor administrației publice, relațiile interinstituționale, precum și relațiile dintre instituții și cetățeni. Se consideră că au fost luate măsuri privind sistemul de salarizare transparent și mai competitiv, ce implică creșterea motivării personalului din serviciul public, atractivitate sporită pentru tinerii specialiști, garantarea păstrării venitului salarial total. [87, p. 26] Evident că

acest lucru este discutabil, întrucât se înregistrează diferențe mari în nivelul de remunerare și motivare a resurselor umane din APC și APL, așa cum se arată și mai sus. [219, p.133]

La același capitol, Guvernul raportează că a fost aprobat mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporă, migrație și dezvoltare, care a extins abordarea integrată a domeniului în strategiile de dezvoltare a APL. În acest sens, după cum menționează prof. Solomon C. „la fel de important este ca autoritățile publice (...) să devină mai sensibile la nevoile și interesele diasporei, să găsească împreună soluții și să se facă mai vizibile în diasporă (...)” [208, p. 140]

Șirul provocărilor pentru APL este unul extins, noile circumstanțe impun ca acestea să fie receptive la nevoile comunităților din toate perspectivele. Totodată, în vederea dezvoltării instituționale și funcționale a autorităților publice și pentru a spori eficiența activității acestora și asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient și participativ, au fost organizate 14 instruirii și întruniri tematice la care au participat circa 717 persoane (619 persoane din APL). În general, în perioada 2017-2019 au fost aprobate 5 documente de politici sectoriale și 20 strategii locale și planuri strategice de dezvoltare socio-economică la nivel de raion și 8 – municipiu. Considerăm aceste acțiuni mai degrabă de suport, nu de esență în contextul realizării reformei asumate. [219, p. 133]

În vederea implementării Strategiei de descentralizare pentru 2012-2018 acțiunile raportate se rezumă la adoptarea și actualizarea unor legi privind: includerea funcțiilor de pretor și vicepretor la categoria funcțiilor de demnitate publică; asigurarea accesului grupurilor vulnerabile la servicii sociale de calitate și susținerii APL; finanțele publice locale. De asemenea, Guvernul recunoaște că măsurile restante le constituie elaborarea rapoartelor de monitorizare și evaluare a cadrului strategic din domeniu. [87, p. 26-27] Acestea, de fapt, regăsindu-se și în șirul recomandărilor CALRE, după cum este analizat mai sus. În context, cu referire la titlul II: Dialog politic și reforme, nivelul de realizare a acțiunilor este de 87,58%, fiind atins un progres major în procesul de reformare APC, fundamentat de Strategia de RAP. Printre restanțele principale este menționată și aprobarea HG privind metodologia de autoevaluare a autorităților și instituțiilor publice în baza principiilor SIGMA și Cadrului Comun de Evaluare al Institutului European pentru AP. [87, p. 16]

După cum rezultă și din raport, un accent major a fost pus pe reforma APC, cea locală neregăsindu-se printre acțiunile întreprinse. Prin urmare, putem considera acest lucru o restanță în contextul realizării AA. De altfel, un document de programare comună, relativ recent – Strategia Europeană Comună de Cooperare pentru Dezvoltare pentru RM din 2018, reiterează faptul că guvernarea democratică și reforma administrației publice – implementarea Strategiei RAP este esențială pentru îmbunătățirea serviciilor publice și a gestionării finanțelor publice. [56] Similar rapoartelor oficiale, cele alternative atrag atenția că reforma AP a înregistrat progrese moderate

privind consolidarea capacității instituționale, implementarea politicilor, utilizarea eficientă a resurselor bugetare și prestarea serviciilor calitative pentru toți cetățenii. [219, p.133]

Acțiunile implementate au fost limitate și nu au putut realiza integral obiectivele ambițioase ale Agendei de Asociere la acest capitol. Raportul alternativ din 2019 atrage atenția necesității fortificării cadrului strategic pentru implementarea RAP – inclusiv demararea reformei la nivel local va fi esențială. [74] Dar, sustenabilitatea reformei APL va fi asigurată numai în cazul în care aceasta va fi efectuată în baza unei foi de parcurs dezbătută cu societatea civilă, iar reorganizarea administrativă va fi realizată cu respectarea principiilor europene. [84, p. 29] Într-un context similar, Dulschi I. specifică că „participarea scăzută a societății civile la procesul decizional are la bază o serie de cauze, inclusiv curenți de ordin legislativ privind asigurarea transparenței decizionale, practici instituționale defectuoase la nivelul APC și APL (...)”. [135, p. 11].

După cum se arată mai sus, fiind o prioritate, reforma sistemului administrativ este mereu pe agenda comună a RM și UE. În baza recomandărilor partenerilor de dezvoltare, a fost aprobată Strategia de RAP în 2016 [46] și Planul de acțiuni pentru 2016-2018 pentru implementarea Strategiei. [48] Cu toate că a fost creat și un cadru instituțional dedicat, astăzi, când a expirat termenul de realizare a acestor strategii, nu există rapoarte publice, iar acțiunile au fost realizate inconsecvent. Mai mult, instituțiile europene sunt cele, care, din nou, recomandă și solicită Guvernului să realizeze evaluarea acestor documente în mod transparent și să replanifice acțiunile.

În vederea instruirii și consolidării capacităților funcționarilor publici, care, de asemenea, se regăsește în topul recomandărilor partenerilor de dezvoltare, a fost aprobat Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020, [47] inclusiv în baza rezultatelor raportului SIGMA cu privire la AP din RM din martie 2016. [78] De altfel, acest raport a fost realizat în contextul AA cu UE, care are un rol cadru pentru integrarea graduală a RM în UE. Însă, măsurile întreprinse nu sunt suficiente pentru a construi un sistem de management al resurselor umane consolidat, lipsind mecanisme clare de motivare și instrumente de remunerare și dezvoltare profesională, fluctuația personalului la nivel local fiind sporită.

Și Parlamentul European subliniază faptul că o implementare a AA mai eficientă și durabilă provine dintr-o administrare imparțială și profesională a instituțiilor și agențiilor statului. În acest sens, se constată lipsa unui angajament constant pentru îmbunătățirea sectorului public, care descurajează persoanele competente să urmeze o carieră în AP și subliniază necesitatea dezvoltării unei administrații publice profesionale. Lipsa resurselor și a cunoștințelor despre buna guvernare, statul de drept și drepturile omului afectează negativ funcționarea eficientă a AP în RM. [100]

Trebuie să menționăm că în formularea acțiunilor din planurile de realizare a strategiilor din domeniu s-a ținut cont, cel puțin de jure, de recomandările partenerilor de dezvoltare. Pe de

altă parte, există momente de disensiune între mai multe politici publice și planuri de acțiuni referitor la termenii de realizare a aceluiași acțiuni. Spre exemplu, Planul de acțiuni al Strategiei RAP prevedea elaborarea modificărilor și completărilor cadrului normativ privind descentralizarea și autonomia locală până în noiembrie 2017, iar Planul național de acțiuni pentru implementarea AA RM – UE 2017–2019 prevedea elaborarea proiectului de lege privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală pentru noiembrie 2018 – ianuarie 2019. [76, p. 45]

Alături de celelalte structuri europene, prin Raportul din 2020 privind implementarea AA, Parlamentul European solicită Guvernului RM să asigure implementarea integrală a RAP în conformitate cu principiile OECD / SIGMA, încurajând autoritățile să sporească transparența și să combată corupția în AP. Parlamentul European îndeamnă RM să înceapă o reformă mai cuprinzătoare a descentralizării cât mai curând posibil, inclusiv reforma sistemului administrativ-teritorial, dezvoltarea regională și descentralizarea administrativă, cu posibilitatea de a genera impozite locale. În acest sens, este subliniată necesitatea unei cooperări mai aprofundate între autoritățile locale, a unui număr redus de APL și a unor măsuri suplimentare pentru a le asigura o mai mare independență și a reduce costurile de funcționare. [100]

Prin urmare, ajungem la concluzia că angajamentele asumate de RM necesită un efort considerabil prin schimbarea paradigmei pe termen lung și democratizarea societății, sau așa cum a menționat Dulschi I. „pentru Republica Moldova problema aderării la UE nu este o problemă dintr-o perspectivă apropiată. Semnarea acordului de Asociere în 2014 a fost doar un prim pas, o deschidere din partea UE spre o comunicare și spre o conlucrare în vederea apropierii RM de valorile și standardele de viață a UE. Totodată UE prin Acordul de asociere a oferit Republicii Moldova o gamă largă de facilități sociale și economice.” [134, p. 82]

Dezvoltarea locală, la general, este o prioritate de intervenție a UE în Republica Moldova. Procesele respective se realizează prin implementarea diverselor *instrumente europene la nivel local*, așa cum s-a arătat și mai sus. Aceste instrumente au rolul de a crea condiții mai bune de trai pentru cetățeni, dar și implicarea APL prin dezvoltarea capacităților și consolidarea mecanismelor decizionale. Unul dintre instrumente este abordarea LEADER: legături între acțiuni pentru dezvoltarea economiei rurale. Fiind o metodă a UE de susținere a dezvoltării la nivel local, începând cu 2013, abordarea este aplicată nu doar în sate, ci și în zone urbane având denumirea de „Dezvoltarea locală condusă de comunități” (CLLD). Cu ajutorul UE și al altor programe, metoda a fost extinsă în țările aflate în perioada de pre-aderare la UE și în țările învecinate, inclusiv RM. Ca rezultat, în RM, în baza *abordării LEADER* în 2018 – 2021 au fost implementate aprox. 1000 micro-proiecte de către Grupurile de Acțiune Locală (GAL), ce reprezintă un parteneriat instituționalizat al reprezentanților sectorului public, civic și antreprenorial, împreună gestionând

procesele de dezvoltare locală. Abordarea este implementată pe un teritoriu bine delimitat, compus din mai multe localități învecinate, ce dispun de resurse și potențial local comun și doresc să conlucreze în scopul dezvoltării locale, în baza unei Strategii de Dezvoltare Locală. La sfârșitul anului 2021 GAL-urile acoperă aprox. 75% din teritoriul țării cu circa 55 GAL-uri.

Acest instrument a impus actualizarea și modificarea cadrului legal și normativ la nivel național în sensul asigurării funcționalității Programului LEADER. Astfel a fost introdusă în Legea nr. 436 privind APL, posibilitatea de asociere a sectorului public cu sectorul antreprenorial și civic sub forma GAL. La fel, a fost instituită o măsură legală nouă de sprijin pentru subvenționarea implementării strategiilor GAL. Aceste actualizări au creat direct oportunități pentru APL din RM de a acționa autonom prin asociere, așa cum prevede Carta europeană. [219, p. 134] Iar pentru un cadru complet, în aprilie 2021, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la GAL-uri, care prevede obținerea statutului de persoană juridică. Începând cu 2022, GAL-urile pot accesa finanțare din surse publice, bugetul disponibil pentru Programul LEADER fiind de aproximativ 5% din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural. [247]

Transpunerea obiectivelor europene în măsuri locale pentru dezvoltare urbană integrată a fost inițiată în 2017 în RM, prin crearea sistemului de revitalizare a orașelor. Procesul a inclus, pe de o parte, crearea cadrului de reglementare, Linii directoare privind revitalizarea urbană în Republica Moldova [73] ca parte a politicii de dezvoltare urbană a țării; iar pe de altă parte – asistență în dezvoltarea participativă a programelor de revitalizare urbană în orașele din RM și implementarea proiectelor de revitalizare. Aceste realizări au fost posibile datorită adaptării metodologiei de revitalizare urbană la contextul local.

Astfel, *revitalizarea urbană* în RM reprezintă „un proces de eliminare dintr-o stare de criză a zonelor urbane degradate, desfășurat în mod complex, prin acțiunile integrate teritorial și desfășurate de către administrațiile locale prin parteneriate locale, regionale, naționale eficiente în baza unui program de revitalizare”. [106] Prin revitalizarea urbană, APL reușesc să elaboreze și să implementeze în mod participativ Programe de Revitalizare Urbană, prin prisma autonomiei locale, din perspectiva resurselor locale, a procesului decizional, a stabilirii și dezvoltării parteneriatelor la diferite niveluri etc. Proprietarul și conducătorul procesului de revitalizare este autoritatea publică locală – anume primăria, de aceea ar trebui să aibă o autonomie locală funcțională reală în toate dimensiunile și domeniile. Evident, există limite legale care ar trebui respectate, dar obiectivul principal în cazul revitalizării urbane este dezvoltarea locală și o viață mai bună pentru cetățeni. [214, p. 59]

Observăm în baza celor două instrumente de dezvoltare locală analizate, caracterul sistemic de intervenție cu suportul UE și al partenerilor de dezvoltare. Subliniem adaptarea metodologiei

europene la contextul local, ceea ce asigură implementarea eficientă a abordării la toate nivelurile, facilitând în final sporirea *autonomiei decizionale și gestionare* a APL.

În același context, impactul UE este unul direct asupra dezvoltării locale, deci și a autonomiei locale, prin intermediul proiectelor co-finanțate. În ultimii ani, UE a adaptat paradigma de suport, orientând sursele financiare mai mult direct spre nivelul local. În perioada 2014-2019 UE s-a angajat să ofere RM peste 429 de mln. euro în calitate de suport direct bugetar, asistență tehnică și suport pentru proiecte. [219, p.134] Adițional, statele-membre ale UE au oferit peste 205 mln euro prin intermediul programelor bilaterale. În plus, Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare au alocat, în acest interval peste 200 mln euro pentru susținerea proiectelor speciale investiționale în domeniul furnizării de energie și apă, dezvoltării sectorului agroalimentar, gestionării deșeurilor și infrastructurii de transport.

De asemenea, au fost lansate programe transfrontaliere care au obiectivul de a dezvolta economia locală și de a îmbunătăți calitatea vieții oamenilor: Programul România – RM 2014-2020 (UE – 81 mln euro), Programul Bazinul Mării Negre 2014-2020 (UE – 49 mln euro), Programul Transnațional Dunărean 2014-2020. [251] În cadrul acestor mecanisme de finanțare, rolul APL este crucial – de la autonomia de a lua decizii de co-finanțare, parteneriat și asociere până la autonomia de implementare a acțiunilor în scopul soluționării necesităților locuitorilor.

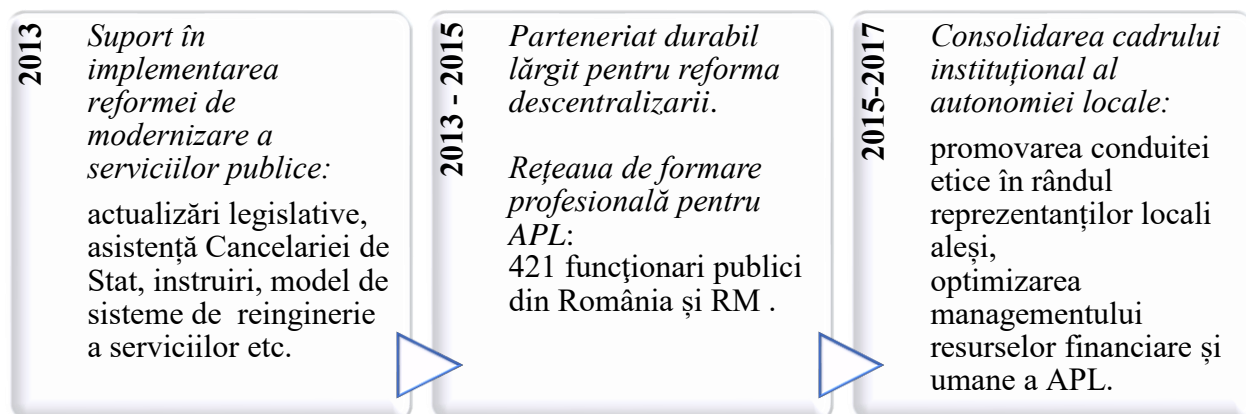


Figura 4.2. Exemple de proiecte UE privind consolidarea autonomiei locale în RM

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [251]

Conform Figurii 4.2, sunt granturi UE care vizează direct sporirea autonomiei locale în RM. În acest sens menționăm, „Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale” (2015-2017), cu obiectivul de susținere a procesului de reformare a APL în Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, RM și Ucraina. De asemenea, au fost organizate acțiuni de susținere a optimizării managementului resurselor financiare și umane a APL în conformitate cu standardele europene și a proceselor de standardizare. În perioada 2013 – 2015 prin programele orientate spre consolidarea autonomiei locale au fost realizate măsuri privind formarea profesională a funcționarilor locali,

actualizări legislative, asistență Cancelariei de Stat, modele de sisteme de reinginerie a serviciilor.

Republica Moldova ca stat din spațiul administrativ european participă activ în diverse structuri de cooperare, care influențează pozitiv procesele integraționiste. Devenind membru al *Inițiativei Centrale Europene* (ICE) în 1996, RM a obținut suport durabil în pregătirea pentru o viitoare aderare la UE, prin cooperarea cu statele din Europa Centrală, Est și Sud-Est. [246] În baza Planului de acțiune trienal, „buna guvernare” reprezintă un domeniu-cheie de colaborare al RM cu ICE. Dacă ne referim exclusiv la nivelul local, atunci avantajul RM în cadrul Parteneriatului Estic este evident, țara fiind parte a *Conferinței autorităților locale și regionale din Parteneriatul Estic* (CORLEAP). Astfel, RM participă la forumul politic al autorităților locale și regionale din UE și din țările din cadrul PE. În acest mod, APL din RM sunt reprezentate în cadrul PE prin realizarea politicii europene de vecinătate și adoptă conceptele de apropiere a țărilor partenere de UE prin implicarea în reforma internă, precum și consolidarea capacităților la nivel local. [250]

Rețeaua Asociațiilor Autorităților Locale din sud-estul Europei - NALAS promovează descentralizarea în cooperare cu administrația centrală și organizațiile internaționale, considerând că autonomia locală este un atribut cheie al procesului de tranziție ce afectează țările din sud-estul Europei. [253] NALAS a avut un rol important și la crearea CALM din RM, susținând inițiativa de consolidare a APL în cadrul unei asociații. În 2020, RM și CALM au deținut pentru prima dată președinția NALAS, factor important pentru imaginea statului, dar și pentru APL.

Prin urmare, impactul proceselor de europenizare a administrației publice din RM se reflectă direct asupra autonomiei locale. Angajamentele asumate de către RM prin colaborarea și aderarea la diverse structuri europene și internaționale determină cadrul strategic intern. Numeroasele actualizări legislative și reforme instituționale au fost influențate prin recomandările partenerilor de dezvoltare în lumina normelor Cartei europene și ale altor standarde în domeniu.

4.2. Conținuturi tranzitorii prospective ale autonomiei locale în Republica Moldova

Aliniindu-se efortului de scară globală, RM s-a angajat pe termen lung să localizeze Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD) formulate la nivelul ONU. Accentul pus pe importanța factorului uman în contextul ODD, este în corespundere cu paradigma autonomiei locale – centrarea pe cetățean și necesitățile locale. Astfel, recunoscând *importanța guvernării pentru dezvoltarea durabilă*, Obiectivul 16 din Agenda 2030 în Moldova are scopul să dezvolte instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelele, care vor asigura un proces decizional receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ în dezvoltarea politicilor publice și utilizarea banilor publici. O mare parte din țintele celui de-al 16-lea ODD sunt corelate cu prioritățile naționale de politici, întrucât justiția, corupția și AP sunt printre cele mai mari provocări dar și priorități ale

Guvernului. Trei ținte sunt pe deplin aliniate, printre care 16.6. „Dezvoltarea instituțiilor eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile”, 16.7. „Asigurarea procesului decizional receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ”. [110, p. 51-52] Deducem că țintele ODD se referă inclusiv la nivelul local, iar realizarea acestora ar asigura o aplicare coerentă a autonomiei locale prin crearea de condiții adecvate pentru procesul decizional local și capacitatea APL.

În acest sens, în 2020 a fost elaborat primul Raport de evaluare voluntară națională pentru implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă în RM, fiind implicați inclusiv reprezentanți ai autorităților locale. Raportul explică că, RAP efectuată în 2017-2018 a necesitat modernizarea procesului de planificare și elaborare a politicilor, precum și consolidarea capacităților instituționale. [80, p. 15] De fapt, stagnarea RAP și, în special, a reformelor administrative și teritoriale reprezintă una dintre cauzele reducerii plăților de ajutor extern în perioada 2015 – 2019. Chiar și în aceste condiții, resursele considerabile alocate de către partenerii de dezvoltare au un impact major pentru consolidarea capacităților și planificarea strategică, așa cum se arată și în paragraful de mai sus.

Reforma administrației publice a modernizat procesul de planificare strategică, de formulare a politicilor și de luare a deciziilor. Cu toate acestea, capacitățile sectoriale sunt adesea slabe și nu există întotdeauna suficientă conștientizare a importanței creșterii coerenței politicilor publice naționale. Or, anume acest element poate asigura o politică calitativă de bună guvernare. Există câteva mecanisme, proceduri și instrumente politice adecvate pentru a promova dezvoltarea durabilă, dar acestea trebuie finalizate, utilizate în mod regulat, îmbunătățite și adaptate pe baza experienței acumulate. Calitatea procesului de elaborare a politicilor bazate pe dovezi nu este pe deplin consecventă, deoarece analizele sunt încă slabe. [80, p. 138-139]

Implementarea dezvoltării durabile și asistarea la identificarea platformelor de accelerare a ODD – domenii pentru politici naționale și locale eficiente și transparente, care pot facilita progresul unuia sau mai multor ODD combinate – devine o prioritate pentru nivelul central și cel local. În acest sens, Guvernul și-a consolidat dialogul cu autoritățile publice locale, inclusiv în ceea ce privește cooperarea pentru implementarea agendei de dezvoltare durabilă și a negocierilor privind descentralizarea. [80, p.142] În perioada 2018-2020 au fost sporite capacitățile autorităților publice pentru dezvoltarea și monitorizarea implementării politicilor publice și încurajarea participării organizațiilor civice la procesul decizional. Iar prin dezvoltarea unor concepte complexe, se urmărește consultarea persoanelor vârstnice la nivel local, precum și aplicarea unui mecanism de stimulare a implicării tinerilor în planificarea și dezvoltarea bugetelor locale.

În context general, Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” aprobată în 2012 a venit cu propunerea schimbării modelului de creștere economică. [32] Acesta a fost primul

document de planificare strategică pe termen lung la nivel național, fiind luată ca reper Strategia UE de creștere economică „Europa 2020: o strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”. Orizontul de planificare stabilit pentru Strategie – anul 2020, a rezultat și din necesitatea de a sincroniza cadrul național de planificare strategică cu ciclul financiar al UE pentru perioada 2014-2020. Astfel, Strategia a fost considerată un instrument utilizat de către RM pentru a securiza și beneficia de suport din partea UE. [80, p. 17]

Modelul inerțial, bazat pe consumul alimentat de remitențe, trebuia înlocuit cu un model dinamic, bazat pe atragerea de investiții și dezvoltarea industriilor exportatoare de bunuri și servicii. Astfel dezvoltarea economică la nivel local capătă importanță vitală pentru economia și climatul social al RM. Mai multe direcții de acțiuni au influențat economiile locale: creșterea competențelor economice ale APL, prin descentralizarea patrimoniului public; îmbunătățirea serviciilor și infrastructurii la nivel local, în special prin realizarea proiectelor de dezvoltare; programe de încurajare a cetățenilor, în particular a tinerilor, privind inițierea afacerilor în orașele mici și în mediul rural; îmbunătățirea accesului la finanțare pentru dezvoltarea locală. [85, p. 43]

Ca și în cazul strategiilor relevante din domeniu, lipsește o evaluare a Strategiei „Moldova 2020”, existând doar un raport alternativ de evaluare intermediară. Printre punctele slabe ale Strategiei sunt lipsa de colaborare cu APL, promovarea slabă la nivel local, dar mai ales – lipsa voinței politice de a implementa reformele (RAP și descentralizarea). În același timp, unul dintre factorii de bază care au împiedicat atingerea obiectivelor a fost nivelul scăzut de colaborare dintre APC și APL, iar consolidarea comunităților locale se evidențiază drept o necesitate de bază. Modificările Legii finanțelor publice locale referitor la descentralizarea finanțelor este un element-cheie raportat ca o bună practică în cazul tuturor strategiilor, inclusiv „Moldova 2020”. Necesitatea unei RAP, inclusiv teritorială reprezintă un motiv pentru elaborarea unei noi Strategii. [79]

Remarcăm dimensiunea instituțională consolidată în vederea implementării la nivel național a ODD, prin constituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă. Alături de reprezentanții ministerelor, Băncii Naționale, Biroului Național de Statistică, organizațiilor sindicale, asociațiilor patronale, în Consiliu sunt și exponenții CALM. În 2018, Consiliul a revizuit precedentă strategie „Moldova 2020” pentru o aliniere mai puternică a obiectivelor sale cu Agenda 2030. În rezultat, principalul document este Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, aprobată de Guvern la 10.06.2020, dar nevoată deocamdată în Parlament. [52] Strategia stabilește prioritățile sectoriale de dezvoltare pe termen lung, fiind orientată spre sporirea calității vieții cetățenilor. Aceasta urmărește centrarea politicilor publice pe necesitățile oamenilor, fiind în corespundere cu Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă și AA RM-UE. [221, p.158] Strategia include 4 piloni ai dezvoltării durabile, cu 10 obiective corespunzătoare. [52]

Primul pilon se referă la economia durabilă și incluzivă, urmat de pilonul capital uman și social robust. De asemenea, va fi pus accentul pe eficientizarea instituțiilor, fiind un pilon ce va asigura o guvernare eficientă. Un alt pilon al Strategiei constă în asigurarea dreptului fundamental la un mediu sănătos și sigur pentru cetățeni. Documentul a fost elaborat cu suportul partenerilor de dezvoltare, printr-un amplu exercițiu participativ, fiind rezultatul activității a zece grupuri de lucru interministeriale, în cadrul cărora au fost incluși reprezentanții APL, ai organizațiilor societății civile, ai mediului de afaceri și academic. Se planifică că Strategia va permite țării să implementeze în timp util și eficient Agenda 2030 și Agenda de Asociere a RM cu UE. [52]

Promovarea principiilor care stau la baza dezvoltării regionale echilibrate, autonomiei locale și descentralizării administrative reprezintă drept fundament pentru implementarea Strategiei naționale de dezvoltare. Observăm că autonomia locală este un principiu de bază în realizarea Strategiei, ceea ce este apreciazabil. Spre deosebire de anii precedenți, accentul nu mai este pus pe dezvoltarea economică, dar pe oameni. Or, autonomia locală ține de oameni, autoritățile locale fiind cele mai apropiate de cetățeni. În acest sens, obiectivul strategic „*Asigurarea unei guvernări eficiente și incluzive și a supremației legii*” pune accent pe faptul că AP trebuie să fie eficientă, transparentă și credibilă la toate nivelele, inclusiv la nivel teritorial, unde activitatea administrației locale trebuie să fie mai aproape de oameni și în serviciul oamenilor.

Reformarea administrației publice, atât la nivel național, cât și la nivel local, un accent deosebit fiind pus pe profesionalizarea și integritatea funcționarilor publici, pe elaborarea politicilor publice bazate pe evidențe, și pe modernizarea și sporirea accesului la serviciile publice prestate la nivel central și local devine din nou prioritate. În această direcție sunt planificate, printre acțiunile de bază: îmbunătățirea funcționării întregului sistem de APC și locală; elaborarea și adoptarea activă a tehnologiilor avansate; reformarea modului de angajare și pregătire a funcționarilor publici, de evaluare a performanței și de responsabilizare a acestora, concomitent cu regândirea sistemului de motivare, pentru a îmbunătăți statutul serviciului public. [52]

Remarcăm faptul că multe dintre prioritățile strategice sunt preluate din strategiile relevante din domeniu. Or, acțiunile care trebuiau realizate în cadrul Strategiei privind RAP și Strategiei de descentralizare, rămân valabile fiind amânate și preluate în acest document de programare. Pe de o parte, este logic ca acestea să se regăsească în noile documente atâta timp cât nu au fost realizate sau realizate parțial, întrucât este corect să fie duse până la capăt și să se obțină rezultatele planificate. Pe de altă parte, măsurile strategice planificate în mod repetat nu pot fi preluate la nesfârșit. Reușitele sau eșecurile trebuie asumate, iar activitățile replanificate prin ajustare la noul context și noile necesități realiste ale comunităților locale, ale APL.

Succesul implementării Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” și, implicit, a

Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă, depinde de coerența cadrului de planificare strategică, care este în prezent destul de problematică. Exercițiul de cartografiere a strategiilor, foilor de parcurs, programelor și planurilor de acțiuni existente, efectuat de către CS în 2016, a arătat că în RM există un număr excesiv de documente de politici - mai mult de 300, iar numărul acestora continuând să crească. Aceste documente adesea se suprapun sau se contrazic, pentru domenii de politici prea înguste, fiind necorelate cu strategiile sectoriale de bază și neintegrate în procesele de planificare bugetară, nefiind monitorizate corespunzător, nici evaluate corect, iar responsabilitățile între partenerii de implementare nu sunt clar repartizate. Aceasta reprezintă o provocare enormă pentru factorii decizionali, însă acum este un moment absolut important pentru replanificarea priorităților strategice, inclusiv RAP, mai ales la nivel local care se face tot mai urgentă. Strategia națională „Moldova 2030” ar trebui să devină, în acest sens, documentul strategic central pe termen lung pentru asigurarea coerenței între politicile naționale, sectoriale și cadrul bugetar, fiind și referință pentru toate documentele de politici la nivel național, regional și local.

Așadar, obiectivele de dezvoltare durabilă adaptate la nivel național au fost integrate în documentul de viziune națională pe termen lung al țării: Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”, care va fi tradusă în strategiile sectoriale pentru a fi implementate, monitorizate și evaluate. Acesta este un exercițiu complex și iterativ, care implică diverse părți interesate din administrația publică, inclusiv cea locală și va dura o perioadă semnificativă de timp. [80, p. 23]

Transparența reprezintă o dimensiune importantă a autonomiei locale și a bunei guvernări. Semnarea Memorandumului de aderare la Parteneriatul pentru o guvernare deschisă și a Planului de acțiuni 2012-2013, cu actualizare anuală, prin care Guvernul se angajează să promoveze transparența, combaterea corupției, creșterea integrității funcționarilor, utilizarea mai eficientă a resurselor și a noilor tehnologii pentru a îmbunătăți actul de guvernare și dialogul cu cetățenii, a condus la o serie de schimbări pozitive ce țin de deschiderea datelor primare ale instituțiilor publice (date.gov.md), crearea serviciilor electronice și a mecanismelor de interacțiune cu cetățenii (particip.gov.md). Prevederile HG nr. 188 din 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, au reprezentat un pas în plus în asigurarea *transparenței decizionale* și monitorizării activității instituțiilor publice. Cu toate acestea, documentul nu asigură acoperirea condițiilor de responsabilizare a AP decât fragmentar. [46]

Iar prin HG nr. 1172 din 2018 au fost lansate acțiuni care să asigure un proces decizional participativ, să îmbunătățească calitatea prestării serviciilor publice, să gestioneze eficient resursele publice prin sporirea transparenței cheltuielilor publice. [50] De menționat că Strategia RAP 2016-2020 a constituit documentul de referință pentru elaborarea și actualizarea politicilor în această sferă, în special a Planului de acțiuni de modernizare a serviciilor publice și a Planului

pentru o guvernare deschisă. Astfel, componenta *guvernării deschise* se regăsește la obiectivul privind asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrare a bugetului, de servire a interesului cetățenilor și mediului de afaceri.

Planul de acțiune pentru guvernare deschisă 2019-2020 a venit cu activități în vederea sporirii accesului la informație, îmbunătățirea dialogului cu societatea civilă, modernizarea serviciilor publice și responsabilizarea AP. Acest lucru se realizează inclusiv prin dezvoltarea capacităților funcționarilor publici din APL privind guvernarea deschisă și asigurarea transparenței decizionale la nivel local. În acest sens a fost lansat *Registrul de stat al actelor locale*, cu peste 790 mii de documente publicate la 09.05.2022. [252] În 2020, pentru consolidarea capacităților funcționarilor publici din cadrul APC și APL au fost organizate și desfășurate cursuri de dezvoltare profesională, în cadrul cărora au fost abordate subiectele privind transparența decizională, accesul la informație, promovarea comportamentului etic și al integrității funcționarilor publici.

Raportul alternativ privind implementarea Planului de acțiuni pe anii 2019-2020, include recomandări referitor la asigurarea creșterii transparenței privind achizițiile publice prin sistemul Mtender. [102] Conceptul privind Programul pentru o guvernare deschisă pe anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni 2021-2022, conține 6 direcții conform Figurii 4.3, care sunt valabile inclusiv pentru nivelul local. Pe lângă *centrarea pe cetățean*, procesul de modernizare a serviciilor se va extinde de la nivel central la cel local. În prezent, APL se confruntă cu probleme serioase la capitolul organizarea și dezvoltarea serviciilor publice administrative, iar eficientizarea prestării lor, reducerea sarcinilor administrative și minimalizarea costurilor serviciilor, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, asigurând un nivel înalt de calitate este o prioritate. [64, p. 3]

6 angajamente naționale pentru perioada 2021 - 2024 privind guvernarea deschisă					
contractare deschisă	integritate și anticorupție	bugete deschise	modernizarea serviciilor publice	transparența cheltuielilor și achizițiilor în domeniul sănătății	utilizarea inovațiilor digitale în sectorul public

Figura 4.3. Angajamentele naționale privind guvernarea deschisă pentru 2021-2024

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [64]

Acest element de conștientizare a importanței calității serviciilor la nivel local reprezintă un act de maturitate a factorilor de decizie, acestea fiind cel mai aproape de cetățean necesită o atenție sporită. Acțiunile respective vor facilita crearea condițiilor de respectare și aplicare a autonomiei locale în RM. Programul pentru o guvernare deschisă va contribui la implementarea Strategiei „Moldova 2030”, în special la obiectivul 16, și va îngloba o gamă de practici ce vor putea duce la noi modalități de guvernare, din perspectiva atât a autorităților publice, cât și a

cetățenilor, va favoriza buna guvernare și încuraja îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor, contribuind la reducerea corupției și la promovarea unor servicii mai eficiente. [64, p. 3]

Documentul de programare națională, Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, drept răspuns inclusiv la recomandările CALRE și UE, dar și la necesitățile evidente ale țării, prevede un șir de acțiuni conexe autonomiei locale. Până la sfârșitul anului 2023 se planifică asigurarea delimitării și înregistrării bunurilor imobile proprietate publică a statului și a UAT, și anume 350 mii de bunuri imobile urmează a fi delimitate și înregistrate. Complementar va avea loc îmbunătățirea procesului de administrare și deetizare a proprietății publice. Aceste elemente, după cum s-a arătat și mai sus, sunt absolut relevante în corecta gestionare a bunurilor imobile și clarificarea proprietății dintre nivelurile de administrare publică. Iar pentru sporirea veniturilor proprii APL prin lărgirea bazei impozabile, s-a inițiat elaborarea și aprobarea Regulamentului cu privire la reevaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării. În același sens, va fi implementat și modernizat Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al UAT și al adreselor”. [51]

Din perspectiva *comunicării*, Planul prevede menținerea unui dialog constructiv cu autoritățile locale, respectând principiile autonomiei financiare și decizionale locale, în limitele cadrului legal. Consolidarea platformei de comunicare cu reprezentanții autorităților locale cu privire la politicile din domeniul bugetar-fiscal reprezintă o acțiune continuă în perioada 2020-2023, ce urmează a fi măsurată prin numărul de proiecte de acte normative consultate cu APL. În sensul sporirii transparenței, va continua deschiderea lunară a datelor despre executarea *bugetelor APL* pe www.date.gov.md. Pentru capacitarea APL, se planifică crearea mecanismelor instituționalizate de *consultare formală* și asigurare a participării autorităților locale și a comunității la gestionarea domeniului ordinii și securității publice.

Planul de acțiuni prevede expres elaborarea proiectului documentului strategic în domeniul consolidării autonomiei locale până în octombrie 2022. În același context, se urmărește obținerea sprijinului statelor-membre UE în promovarea reformelor pe plan național. De asemenea, prioritate o constituie avansarea în procesul de finalizare a monitorizării RM de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Acest lucru presupune modificarea cadrului normativ în domeniul APL prin prisma respectării principiului autonomiei locale și descentralizării în conformitate cu prevederile Cartei și Recomandările CALRE.

Urmează și negocierea unei noi Agende de Asociere cu UE, cu termenul inițial în decembrie 2020. [51] Însă conform Raportului de activitate al Guvernului pe 2020 – procesul de negociere a fost demarat, iar pentru următoarea perioadă se planifică avansarea în procesul de eliminare a restanțelor la implementarea angajamentelor asumate de RM în cadrul AA, și continuarea negocierilor privind noua Agendă.

Un alt domeniu relevant autonomiei locale din RM este dezvoltarea locală ca parte componentă a dezvoltării regionale. Or, bazat pe modelul european, dezvoltarea regională și cea locală sunt complementare și se realizează prin prisma standardelor de bună guvernare. Politica de dezvoltare regională reprezintă una dintre prioritățile Guvernului. Experiența din ultimii zece ani de implementare a politicii de dezvoltare regională, precum și a programelor și proiectelor aferente, a impus o schimbare a conceptului de dezvoltare regională.

Or, după cum menționează și Dulachi I., „în prezent dezvoltarea regională în Moldova suferă foarte mult din cauza polarizării economice și politice excesive, fragmentării excesive a teritoriului țării și lipsei puterii economice reale și a pârgurilor administrative la nivel local. Este evident că sistemul de organizare administrativ-teritorială, creat în contextul economiei planificate la nivel central, este în contradicție cu noile realități.” [136, p. 30] În 2020 a fost elaborată o nouă paradigmă a dezvoltării regionale în RM. În acest sens se consideră că finalitatea politicii date trebuie orientată spre crearea condițiilor pentru asigurarea unor venituri suficiente, condițiilor de trai a cetățenilor, sprijinirea inițiativei locale, atragerea investițiilor, crearea și dezvoltarea IMM, îmbunătățirea infrastructurii. Pentru aceasta este necesară utilizarea mai bună a potențialului celor mai importante zone urbane.

Luând în considerare contextul general de dezvoltare în țară, obiectivul general al dezvoltării regionale constă în creșterea competitivității și dezvoltări durabile a fiecărei regiuni, ajustarea disparităților și creșterea calității vieții cetățenilor. Noul obiectiv se bazează pe crearea condițiilor instituționale și legale pentru implementarea unei guvernante colective, care implică administrația națională, regională și locală prin parteneriat. Definirea noului concept are în vedere inclusiv modificări ale cadrului instituțional, cât și ale instrumentelor de intervenție, grupate într-o perioadă tranzitorie 2019-2020, urmată de o perioadă de implementare efectivă suprapusă pe ciclul european de dezvoltare 2021-2027 și corelată cu Strategia Moldova 2030.

Noua paradigmă a dezvoltării regionale ia în calcul o potențială reformă administrativ-teritorială prin regionalizare, care ar agrega o soluție mult mai optimă de definire a unui nou concept de dezvoltare. [55] Motivul este faptul că la moment, APL nu dispune de venituri proprii semnificative și nu poate decide și rezolva independent față de guvern, multe dintre probleme. E necesară continuarea descentralizării fiscale prin consolidarea gradului de predictibilitate, care să permită programarea multianuală a activităților, în special în zona de dezvoltare, la nivel local. De asemenea, este utilă continuarea eforturilor pentru îmbunătățirea capacităților administrative ale APL prin implicarea în planificarea, pregătirea și implementarea programelor și proiectelor.

Având ca bază noul Concept al politicii de dezvoltare regională, domeniile de intervenție au fost organizate în Programe de Finanțare conform Programului Național de dezvoltare a

orașelor-poli de creștere în Republica Moldova pentru anii 2021-2027. [53] În cadrul fiecărui Program sunt organizate apeluri competitive cât și apeluri pe listă pentru selectarea proiectelor de dezvoltare regională. La elaborarea Programului național s-au ținut cont de prevederile titlului IV capitolul 20 „Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional” din AA cu UE.

Totodată, implementarea Programului național urmează să sprijine realizarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova, în special ODD 11: orașe și comunități durabile. [53] Obiectivul general al Programului este crearea unei rețele de orașe-poli de creștere, atractive pentru locuitori, antreprenori și vizitatori care generează creșterea, ocuparea forței de muncă și stimulează dezvoltarea zonelor teritoriale adiacente. Buna guvernare reprezintă una dintre prioritățile transversale prin care se va urmări promovarea principiilor de transparență decizională, reprezentativitate, eficiență, eficacitate, inovație și orientare pe termen lung în vederea creșterii încrederii în factorii de decizie locali și naționali și dezvoltarea unor parteneriate largi pentru dezvoltare între toți actorii implicați. Însă, așa cum menționează autorii Varzari P. și Midrigan P. ”trebuie luat în considerare și faptul că buna guvernare reprezintă doar un etalon spre care mereu vor tinde factorii decizionali (naționali, regionali și locali).” [229, p. 52]

La implementarea acestui Program național vor fi implicate un șir de instituții cu atribuții și competențe distincte și bine determinate. La nivelul municipal, în cadrul fiecărei primării urmează să fie constituită câte o unitate de implementare a proiectelor de dezvoltare urbană. Așadar, noile cerințe prevăd inclusiv *dezvoltarea instituțională* și capacitatea autorităților locale – actorii principali implicați în procesul de dezvoltare regională. Cu referire la dezvoltarea capacităților APL, urmează ca rapoartele de monitorizare semestriale și anuale să fie pregătite în prima etapă de către agențiile de dezvoltare regionale, iar în etapa a doua – de către unitățile de implementare a proiectelor din cadrul primăriilor. [53] Acest lucru reprezintă o noutate în acest proces și considerăm că este un pas de avansare în împuternicirea APL privind dezvoltarea locală.

Un element de schimbare în acest sens este restructurarea Fondului Național pentru Dezvoltare Regională în *Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și Locală*. Astfel, în premieră autoritățile locale vor primi co-finanțare din sursele publice în mod direct, fiind în acest fel responsabile nemijlocit de procesul de implementare a proiectelor de dezvoltare locală. Prin acest exercițiu se creează oportunitatea de dezvoltare a capacităților administrative la nivel local din perspectiva autonomiei decizionale prin hotărârea priorităților de intervenție. De asemenea, se consolidează *autonomia financiară și gestionară*, întrucât APL vor gira direct procesele și vor distribui resursele pentru implementarea eficientă a proiectelor.

Observăm că schimbarea paradigmei dezvoltării regionale în RM este motivată de contextul general al țării și principiile de bună guvernare, având la bază inclusiv elemente de

autonomie locală. Accentul pus pe dezvoltarea urbană orientată spre 6 orașe identificate reprezintă un efort concentrat de intervenție cu perspectivă de extindere și multiplicare. După cum se remarcă, descentralizarea și dezvoltarea locală și regională sunt cauzal interconectate, adică implică reforme continue iar dezvoltarea capacităților trebuie fie în paralel, pentru a obține schimbări de valoare.

Punerea în aplicare a reformei descentralizării presupune transformarea sistemică a guvernării, implicând schimbarea structurilor de putere și controlul asupra resurselor. Evident, acest proces nu este deloc simplu și cu certitudine implică reforma administrativ-teritorială, care a devenit mai urgentă ca niciodată în RM, cu scopul de a reduce fragmentarea excesivă și consolidarea unităților mici și slabe din punct de vedere economic în regiuni mai mari și mai puternice, ar putea însă crea politici și tensiuni sociale simultan.

De altfel, problemele structurale principale cu care se confruntă RM sunt comune în țările din Europa Centrală și de Est. Crearea unei viziuni clare a rolului statului precum și setarea unui raport corect dintre nivelul central și cel local este un proces complex, iar depășirea consecințelor sistemului anterior care limitează reorientarea direcțiilor și metodelor de dezvoltare locală și națională este imperioasă. Concentrarea eforturilor împotriva abordărilor mecaniciste a AP, prin promovarea performanței și a managementului bazat pe rezultate, devine inevitabil pentru RM.

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 principiilor subsidiarității, autonomiei locale, eficienței și echității, prin care se asigură un echilibru armonios dintre aria geografică de furnizare a serviciilor, economiile de scară, capacitatea instituțională și managerială pentru exercitarea funcțiilor alocate. [199, p. 55-56]



Figura 4.4. Factori decisivi privind reforma descentralizării și consolidarea autonomiei

Sursa: elaborat de autoare

Termenul de descentralizare este utilizat pe larg în toate sferele vieții sociale, economice, administrative și culturale. Tranziția de la un stat centralizat la unul democratic, a devenit una din prioritățile și condițiile de bază pentru procesul de aderare la UE și valorile general europene. Experiența europeană arată că realizarea reformelor în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale este posibilă dacă sunt întruniți patru factori relevanți, conform Figurii 4.4.

Toți acești factori trebuie să acționeze simultan, în caz contrar reforma poate fi amânată, întârziată sau chiar compromisă. RM, din păcate, are restanțe majore la toți dintre acești factori relevanți. Pornind de la lipsa conceptualizării reformei și definirea vagă a obiectivelor, urmată de motivația politică slabă, factorii decizionali ar trebui să ia atitudine și ulterior să acționeze. O latură, care cu siguranță necesită un efort colosal în RM este *acceptarea reformei de către cetățeni*, întrucât gradul de reticență din partea populației este mare, conform ultimei experiențe din 1998 cu județele. Va fi necesară o informare corectă și transparentă privind acest proces, consultând toți factorii interesați în vederea identificării celei mai reușite și optime soluții. Iar, resursele umane, după cum s-a arătat și mai sus, sunt încă insuficiente și lipsite de motivație, în special la nivel local.

O strategie de pregătire profesională cu orientare pe reformă este absolut necesară, alături de mecanisme moderne de remunerare și motivare a personalului din APL. Așa cum menționează și autorii Popovici A. și Popovici C. „Astăzi, mai mult decât introducerea de noi tehnici de management, adaptarea administrației publice la noile cerințe de bună guvernare, productivitatea, competitivitatea, performanța depind de importanța acordată potențialului uman, calității serviciilor și calității procesului de activitate. Reflecția pe această temă, care se concentrează asupra sectorului public din Republica Moldova, este, prin urmare, esențială.” [193, p. 28]

Abordând subiectul perspectivelor strategice de dezvoltare a RM prin prisma autonomiei locale trebuie să-l încadrăm într-un context mai general. Astfel, Carta europeană a servit ca model pentru elaborarea unui proiect de text al unei *carte mondiale pentru autogovernare locală* de Centrul Națiunilor Unite pentru Așezări Umane și Asociațiile Mondiale de Coordonare a Orașelor și Autorităților Locale. „Orașele și guvernele locale” au declarat în 2004 că adoptarea unei Carte Mondiale pentru Autonomia Locală rămâne unul dintre obiectivele sale cheie. [166, p. 23]

Mai multe instituții mondiale, au pus în discuție necesitatea aprobării unui astfel de document internațional. Această necesitate se explică prin faptul că de la adoptarea Cartei europene nu a mai existat nici o mișcare pentru actualizarea textului acesteia. Unii consideră că există un fel de „presiune morală” pentru țările Europei de Est, inclusiv RM, care la momentul elaborării textului Cartei europene nu erau membre ale CoE, aderând ulterior și fiind puse în situația de a accepta normele existente. Puțini primari europeni și, probabil, puține guverne europene, ar pune acum sub semnul întrebării valoarea de a avea acest standard definit

internațional ca o garanție constituțională a autonomiei locale. Așadar, vorbim despre un document de talie internațională privind autonomia locală. Acest principiu este universal, iar guvernele locale capătă tot mai multă forță în toate statele lumii. Fără îndoială și RM se aliniază treptat la tendințele internaționale.

Fundamentarea planificării strategice pe principiile democratice, așa ca autonomia locală, descentralizarea și subsidiaritatea reprezintă un factor de succes pentru RM. Corelarea eficientă a documentelor de politici, precum și realizarea matricei de implementare a acțiunilor de intervenție ar facilita organizarea unei reforme veritabile privind administrația publică. Clar, pentru a atinge un nivel ridicat de bună guvernare este nevoie de eforturi conjugate în toate sectoarele. Pornind de la aspectul politic, electoral până la consolidarea guvernării locale și dezvoltării regionale a RM.

Elementul de *anticorupție* este obligatoriu în asigurarea unei bune guvernări, pentru că fără integritate nu putem vorbi de democrație, autonomie locală sau alte principii. În acest sens, RM are o succesiune de strategii și planuri de acțiuni anticorupție din anul 2004. Ultima strategie, care vizează perioada 2017-2020 oferă o nouă viziune holistică în abordarea și prevenirea corupției. Măsurile strategice sunt structurate în opt „piloni de integritate” și sunt orientate spre eliminarea barierelor în calea implementării eficiente a legislației anticorupție existente. Pilonul „Guvernul, sectorul public și APL” are drept obiectiv dezvoltarea climatului de integritate, a responsabilității, transparenței și rezistenței la riscurile de corupție ale agenților publici din cadrul APL și aleșilor locali. Fiecare pilon are un plan de acțiuni separat, cu indicatori de progres specifici. Însă acest document reușit se situează în mod necorespunzător alături de o practică politică neconformă. [54]

Nivelul de detaliere în baza domeniilor, a acțiunilor Strategiei a fost extins prin asigurarea adoptării unor documente de politici sectoriale care au drept scop reducerea riscurilor de corupție în cele mai vulnerabile sectoare ale activității publice și prestării de servicii către populație. Astfel, elaborarea și implementarea celor 9 planuri sectoriale anticorupție, precum și a 35 de planuri locale anticorupție ar permite atingerea unor rezultate cuantificabile și durabile. [81, p. 4]

Conform studiilor recente de evaluare a impactului Strategiei naționale de integritate și anticorupție, populația acordă cel mai mare grad de încredere primăriilor / consiliilor locale. Cu toate acestea, gradul de transparență pentru instituțiile publice la nivel local, variază între 21%-28% în 2019, în raport cu 26%-42% în 2017, ceea ce denotă o reducere a percepției pozitive în acest sens. Iar indicatorul complex, compus din dimensiunile privind: adoptarea deciziilor, cheltuirea banilor publici, achiziții, informarea cetățenilor, executarea lucrărilor de interes public; este de 25% în 2019 față de 36% în 2017, fiind mai mare în raport cu nivelul central. În același timp, la nivel local sunt solicitate mai multe informații din partea populației și agenților economici decât la nivel central. [109, p. 66-68]

În general, APL cu 35% este pe locul doi cu cea mai înaltă transparentă, fiind depășită de Educație – 41%. Așadar, APL ocupă un loc și are un rol important în viața comunităților locale, bucurându-se de un nivel înalt de încredere din partea populației. Acest lucru ar trebui să motiveze autoritățile în sensul sporirii nivelului de descentralizare și crearea condițiilor propice pentru activitatea APL din RM. Totuși, procesul de management a banilor publici și organizarea achizițiilor reprezintă acțiuni lipsite de încredere și văzute drept corupte de către populație. Aceste realități indică necesitatea de sporire a nivelului de transparentă în toate procesele de gestiune a resurselor publice, precum și mecanismele de luare a deciziilor.

Planul anticorupție în domeniul APL pentru 2018-2020 reprezintă principalul document de politici anticorupție la nivelul APL de nivelul II, care are un caracter multidisciplinar pe termen mediu și oferă coordonatele majore de acțiune în sprijinul promovării integrității, bunei guvernări, eficienței, transparenței și îmbunătățirea structurilor și proceselor proprii ale APL. Totodată, Planul contribuie la creșterea eficienței și eficacității organizaționale, precum și la creșterea gradului de responsabilizare a APL, prin oferirea unui fundament solid în vederea prestării serviciilor publice calitative, utilizarea adecvată și eficientă a banilor publici, contribuind astfel la îmbunătățirea imaginii publice precum și la creșterea încrederii societății în APL. [81, p. 69]

Modelul Planului anticorupție în domeniul APL pentru anii 2018-2020 cuprinde 5 priorități:

1. Consolidarea integrității instituționale prin aplicarea adecvată a legislației anticorupție;
2. Gestionarea patrimoniului public local în condiții de legalitate, transparentă și eficiență;
3. Asigurarea transparenței și prevenirea corupției în procesul de achiziții publice;
4. Sporirea calității serviciilor publice printr-un management eficient al resurselor umane;
5. Îmbunătățirea comunicării cu cetățenii și transparenței activității APL-urilor. [81, p. 57]

O mare parte din UAT de nivelul II au preferat să preia cu fidelitate măsurile indicate în modelul transmis și au adoptat planul anticorupție în forma propusă, fără a-l adapta la specificul fiecărei instituții în parte, ceea ce denotă fie formalism, fie un acord cu autorii modelului planului. Puține APL au manifestat inițiativă și și-au stabilit, pe lângă acțiunile regăsite în model și alte măsuri de integritate specifice instituției, fapt ce exhibă și atrage după sine implicare și atenție detaliată. Alte APL-uri au decis să excludă o parte din acțiunile din model, fără să realizeze analiza riscurilor și vulnerabilităților la corupție desprinse în acțiunile acestuia. [81, p. 70]

91% APL de nivelul II au raportat privind progresele înregistrate în implementarea acțiunilor cuprinse în Planul local anticorupție. Principalele dificultăți semnalate se referă la lipsa personalului și nivelul insuficient de pregătire pentru îndeplinirea atribuțiilor. Cu toate acestea, Raportul de monitorizare a implementării Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anul 2020, evidențiază că Academia de Administrare Publică a organizat 16 instruirii pentru 528

de funcționari din APC și APL, la subiectele „etică și integritatea profesională în sectorul public” și „Integrarea profesională în funcția publică”. De asemenea, au fost desfășurate 6 cursuri de dezvoltare managerială unde au fost instruiți 248 de agenți publici. [81, p.49] Sau așa cum menționează și Balan O. ”anual, Academia asigură dezvoltarea profesională a unui număr de peste 3000 de funcționari publici din autoritățile APC și APL.” [116, p. 13]

Insuficiența resurselor umane și financiare nu permit dezvoltarea rețelelor de elaborare și implementare a politicilor publice anticorupție la nivelul local, precum și asigurarea accesului la pregătirea profesională a angajaților instituției. Or, de regulă persoanele responsabile realizează funcțiile prin cumul. Lipsa capacității proprii de realizare a analizei riscurilor și vulnerabilităților față de fenomenul corupției, identificare a măsurilor de remediere, este agravată de rigiditatea și teama angajaților de a raporta faptele de corupție identificate.

Iar o problemă gravă este și lipsa de informare și conștientizare a consecințelor faptelor de corupție. [81, p. 71] Cu toate acestea, APL de nivelul II înregistrează o evoluție relevantă în implementarea planurilor anticorupție, ceea ce merită a fi apreciat, iar prestația acestora necesită a fi consolidată, întru valorificarea și extinderea eforturilor anticorupție pe mai multe dimensiuni la nivel local.

Evident, provocările sunt complexe și se referă nu doar la procesul de luptă anticorupție, dar sunt generale pentru APL. În acest sens prioritizăm un șir de soluții prospective:

- Consolidarea capacităților angajaților, recrutarea de personal pentru ocuparea posturilor vacante, stabilirea unor mecanisme interne de instruire, întru menținerea memoriei instituționale.
- Îmbunătățirea sistemelor interne de colectare a datelor pentru toate documentele de politici pe care raportează APL.
- Domeniul achizițiilor publice necesită specialiști licențiați, stabilirea cerințelor în funcție de nevoile reale și prioritățile autorității contractante, inițierea în timp util a procedurilor, formularea adecvată a cerințelor de calificare, respectarea legislației în domeniu etc.

Observăm integritatea etică și transparența ca elemente definiții în asigurarea unei bune guvernări. În acest sens, RM nu a ratificat deocamdată Protocolul adițional al Cartei europene [2] și nu a semnat Convenția privind participarea străinilor la viața publică la nivel local. [6]

Prin urmare, perspectivele pe termen mediu la nivel național se bazează pe principiul bunei guvernări și se orientează spre programarea strategică a reformei AP, cu accent pe autonomia locală. Caracterul multidimensional al autonomiei locale interferează cu accepțiunea bunei guvernări și se extinde asupra cadrului de politici naționale din RM, urmărind adaptarea la principiile și standardele europene și internaționale în materie.

4.3. Concluzii la Capitolul 4

1. Calitatea de membru al RM la instituțiile europene și internaționale reprezintă o precondiție a bunei aplicări a autonomiei locale, prin prisma angajamentelor asumate. Datorită recomandărilor rezultate din monitorizările structurilor abilitate, autoritățile naționale reușesc să întreprindă măsuri concrete privind buna guvernare. Astfel, considerăm că RM s-a aliniat în general normelor europene în domeniul autonomiei locale, în principal din perspectiva cadrului legal, întrucât consolidarea instituțională și realizarea de facto a descentralizării administrative rămân a fi într-un proces de tranziție complex.

2. Efectele procesului de europenizare a RM se transpun într-un șir de proiecte de suport privind democratizarea societății, cu un accent sporit pe reforma administrației publice în mod comprehensiv. Oportunitatea participării în platforme ale asociațiilor supranaționale prin valorificarea ocaziilor de a observa exemple exacte inspiră specialiștii din RM oferind posibilitatea aplicării în realitate a modelelor de funcționare a autonomiei locale. Ne referim în acest sens la experiența de creare a CALM, perfecționarea legislației în domeniu, dezvoltarea cadrului instituțional sau înțelegerea corectă a autonomiei locale, în general.

3. Instrumentele europene de dezvoltare locală și regională sunt binevenite pentru RM creând mecanisme practice de exercitare a autonomiei decizionale și operaționale, inclusiv prin implicarea cetățenilor în gestiunea treburilor publice locale. Subliniem indispensabilitatea adaptării acestor metode la contextul local și necesitatea aplicării unei abordări sistemice având în vedere cadrul legal, instituțional dar și latura participativă a locuitorilor ca destinatarii principali ai serviciilor publice.

4. Cu toate că Guvernul recunoaște reforma drept prioritate națională, se observă că lipsește un consens privind RAP, fiind una dintre restanțele majore în implementarea AA RM-UE. Cadrul strategic pentru reformă este fragmentat și expirat, necesitând o evaluare amplă. În ceea ce privește reforma APL nu există o viziune comună. Însă în contextul politicilor de descentralizare, autonomie locală, dezvoltare regională, tot mai frecvent se pune în discuție necesitatea eficientizării organizării administrativ-teritoriale și îmbunătățirea APL prin centrarea pe om.

5. Provocarea actualei guvernări este de a negocia o nouă Agendă de Asociere cu UE, dar în același timp de a stabili noul cadru strategic de dezvoltare a țării în baza lecțiilor învățate, cu accent pe reforma administrativ-teritorială în corelare cu reforma APL. Acesta reprezintă un moment propice pentru a demonstra consecvență, determinare și maturitate politică atât față de procesul de europenizare, cât și față de reformele pe plan național și angajamentele vizavi de cetățeni ca beneficiari finali ai actului de guvernare.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Pornind de la scopul și obiectivele de cercetare ale prezentei lucrări, ca rezultat al studiului realizat deducem următoarele **concluzii**:

1. Conceptul de autonomie locală are la bază variabila importantă prin care accentul este pus pe libertatea comunității de a decide și de a acționa. La nivel internațional preocupările în materie au o geneză specifică, interferând în perioada modernă cu domenii precum economia, ecologia, aspecte de etică etc. Originile autonomiei sunt îndepărtate, cunoscând pe parcurs procese transformatoriale conceptual-empirice, culminând cu reglementări de nivel european și fiind pusă în discuție necesitatea unor prevederi de ordin mondial.

2. Din punct de vedere metodologic, în baza principiului simplității, deducem că eliminarea nivelurilor administrative intermediare în mai multe state ale Uniunii Europene conduce la eficientizarea sistemului de administrare locală și sporirea gradului de autonomie. În complementaritate cu tradiția administrativă, influența contextului regional european evidențiază organizarea transparentă, axată pe performanță și calitatea serviciilor publice la nivel local.

3. Implementarea reformelor administrației locale este una dintre cele mai importante sarcini în perioada de tranziție de la un regim centralizat la unul democratic. Această mare provocare a fost depășită în mod diferit, unele țări europene din spațiul ex-sovietic au abordat calea schimbărilor imediate, altele au urmat traseul de testare a soluțiilor adaptând paradigma autonomiei la contextul local inclusiv în organizarea administrativ-teritorial. Conchidem privind legitatea conform căreia modificările necesare presupun intervenții structurate la nivelul tuturor dimensiunilor autonomiei locale: legale, instituționale, operaționale, teritorial-administrative etc.

4. Reformele din domeniul administrației publice realizate în RM, în intervalul anilor 1990-2020 au influențat puternic mecanismele de aplicare a autonomiei locale pe parcursul celor cinci etape de tranziție a autonomiei locale identificate în lucrare. Progrese semnificative în materie de competențe la nivel local și pe dimensiunea financiară au fost înregistrate în cadrul reformei din 1998. Lecțiile învățate în urma contra-reformei din 2003 probează corelația dintre organizarea teritorial-administrativă și aplicarea coerentă a autonomiei locale.

5. Dimensiunea financiară în asociere cu distribuția neclară a atribuțiilor între nivelurile administrației locale, reprezintă veriga slabă a sistemului administrativ din Republica Moldova. Cauzalitatea dintre tehnicile de gestiune a resurselor și metodologia de arondare a competențelor autorităților publice locale este argumentată prin nivelul intermediar de aplicare a normelor Cartei europene a autonomiei locale de către instituțiile Republicii Moldova.

6. Procesele tranzitorii demonstrează un impact pozitiv al europenizării administrației publice din Republica Moldova, care se materializează prin trei direcții orientate spre autonomia locală. Recomandările Consiliului Europei determină implementarea măsurilor de îmbunătățire a cadrului strategic, legal și instituțional. Asistența tehnică oferită de parteneri se transpune în instrumente practice de dezvoltare locală, consolidarea capacităților și modernizarea metodologiei de lucru. A treia latură ține de mecanismele de cooperare pe plan național și internațional, încurajate prin acțiunile euro-integraționiste.

7. Cadrul strategic național relevant autonomiei locale, precum și cel conex a avut termenul de implementare anul 2020, lipsind o evaluare comprehensivă. În aspect prospectiv se conturează rolul central al autonomiei locale în viitoarea configurație strategică a țării bazată pe principiul bunei guvernări. Corelarea documentelor de politici constituie un factor-cheie în procesul de programare la nivel național, având la bază atât angajamentele asumate în raport cu partenerii europeni și internaționali, dar mai ales față de autoritățile locale și cetățenii țării.

În baza rezultatelor investigațiilor realizate, precum și a concluziilor de mai sus, formulăm următoarele **recomandări**:

1. Considerăm oportună semnarea *Convenției privind participarea străinilor la viața publică la nivel local* și ratificarea *Protocolului adițional al Cartei europene a autonomiei locale*, de către instituțiile naționale ale Republicii Moldova, în sensul sporirii integrității etice și transparenței administrației locale. Aceste acțiuni vor asigura deplina aplicare a normelor europene și vor contribui la consolidarea democrației locale, conform Agendei de Asociere cu Uniunea Europeană și cadrului strategic național privind reformarea sistemului administrativ.

2. Ar constitui un avantaj consolidarea normelor legale privind autonomia locală în Republica Moldova sub forma unui *Cod al autonomiei locale*. Pornind de la experiența Georgiei, studiată în contextul regiunii Parteneriatului Estic, Codul ar include prevederi privind toate dimensiunile administrației publice locale. Un astfel de Cod ar face claritate în cadrul de norme privind sistemul administrativ, comasând minimum 5 legi și devenind reper unic privind puterile locale pentru legislația sectorială.

3. Având în vedere exemplele de succes din Europa se recomandă încurajarea prin mecanisme legale și practice a *cooperării inter-municipale*, inclusiv în scopul valorificării distanțelor mici dintre localități și în sensul consolidării capacităților financiare și administrative. Aceste colaborări pot fi realizate prin motivarea din perspectiva sistemului de competențe și beneficii la nivel local și regional, în baza experienței recente din Ucraina, inclusiv în context reformativ, privind amalgamarea teritorială.

4. Luând în calcul faptul că actualele unități administrativ-teritoriale au dimensiuni reduse și capacități limitate de acordare a serviciilor publice, ceea ce afectează considerabil autonomia locală, propunem analiza scenariilor formulate până acum, prin consultarea celor mai optime soluții într-un cadru larg și transparent. Demararea *reformei administrativ-teritoriale trebuie realizată în paralel cu cea a administrației locale* pentru a asigura dimensiunile proporționale cu sistemul de resurse și competențe, facilitând realizarea autonomiei locale cu accent pe cetățean.

5. Conștientizând criza resurselor umane din țară și interesul slab față de funcția publică, dar și importanța principalei resurse a Republicii Moldova – oamenii, devine urgentă îmbunătățirea *sistemului de motivare și remunerare a personalului la nivel local*, inclusiv a aleșilor locali, în baza propunerilor din partea reprezentanților administrațiilor locale. Acest lucru poate fi realizat prin oferirea mecanismelor practice de gestionare autonomă și independentă a resurselor umane la nivel local, în corelare cu instrumentele de dezvoltare profesională.

6. Întrucât dimensiunea financiară reprezintă una dintre cele mai slab dezvoltate direcții practic în toate etapele de tranziție studiate, este necesară implementarea măsurilor de *descentralizare financiară și de creștere a veniturilor bugetelor locale*. Se propune investigarea posibilității de transfer a unor taxe de la nivelul local II la nivelul I (de exemplu: taxele pentru resursele naturale) și extinderii bazei fiscale la nivel local, vizând motivarea autorităților în atragerea investițiilor și dezvoltarea economică.

7. Ținând cont de garanțiile juridice instituite legal, autoritățile locale ar trebui să manifeste fermitate inclusiv prin *aplicarea dreptului de a apela la Curtea Constituțională privind încălcările în domeniul autonomiei locale*. Acest mecanism este absolut util în scopul eliminării celor mai importante contradicții legale, care sunt ușor sesizabile în practica autorităților locale. La fel, este indispensabilă *participarea activă a autorităților locale la procesul decizional și de programare strategică* în domeniul reformei administrației publice, cu propuneri bazate pe experiențele locale.

8. Pornind de la faptul că negocierea noii Agende de Asociere cu Uniunea Europeană este în proces, și ținând cont de rapoartele instituțiilor europene privind sistemul administrativ din Republica Moldova, se recomandă *axarea pe autonomia locală și descentralizarea în formularea noilor priorități de asistență*. Iar suportul partenerilor ar trebui valorificat prin prisma principiului *adaptării soluțiilor la contextul local* și prin implicarea nivelului local nemijlocit la toate etapele. În acest sens este necesară definitivarea și *aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”* ca document central de programare națională cu axarea pe cetățean.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Acord de Parteneriat și Cooperare între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora și Republica Moldova. In: *Jurnalul oficial al Uniunii Europene*, 24.6.1998, nr. 11/vol.71, L181/3.
2. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. In: *Council of Europe Treaty Series*, 16.11.2009, no. 207. Utrecht.
3. Carta Națiunilor Unite: nr. 06 din 26.06.1945. In: *Tratate Internaționale*, 30.12.2001, nr.26 art.06.
4. Carta europeană a autonomiei locale: nr. 15 din 15.10.1985. In: *Tratate Internaționale*, 30.12.1999, nr. 14, art. 15.
5. Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a comunităților teritoriale sau autorităților teritoriale: nr. 83 din 21.05.1980. In: *Tratate Internaționale*, 30.12.2001, nr. 28 art. 83.
6. Convenția privind participarea străinilor la viața publică la nivel local. In: *Council of Europe Treaty Series*, 05.02.1992, no.144, Strasbourg.
7. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, (cu modificările ulterioare, republicată). In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.03.2016, nr. 78 art. 140.
8. Constitution of the Republic of Armenia, ad. 06.12.2015, [online] President of the Republic of Armenia page. [citat 20.09.2020] Disponibil: <https://www.president.am/en/constitution-2015/>
9. Constitution of the Republic of Belarus (un. Trans.) 15.03.1994. [online] *House of Representatives of the National Assembly of the Republic of Belarus*. [citat 21.09.2020] Disponibil: <http://www.house.gov.by/en/constitution-of-the-republic-of-belarus-en/>
10. Constitution of the Republic of Estonia of 28.06.1992, [online] *Riigi Teataja RT 1992*, 26, 349. [citat 25.09.2020] Disponibil: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>
11. Constitution of the Republic of Georgia, nr. 31-33 of 24.08.1995, Parliament of the Republic of Georgia. [online] *Legislative Herald of Georgia*. [citat 21.09.2020] Disponibil: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>
12. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: nr. 78 poz. 483 z 02.04.1997. [online] *Internetowy System Aktów Prawnych, Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. [citat 01.10.2020] Disponibil: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>
13. Codul Fiscal al Republicii Moldova: nr. 1163 din 24.04.1997. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 18.09.1997, nr. 62 art. 522.
14. Codul Electoral al Republicii Moldova: nr. 1381 din 21.11.1997. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.12.2017, nr. 451-463, art. 768.
15. Legea cu privire la Declarația de Suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova: nr.148-XII din 23.06.1990. In: *Vesti*, 1990, nr. 8/192.
16. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale: nr.635-XII din 10.07.1991. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr. 6.1. (Abrogată la 07.12.1994).
17. Legea privind administrația publică locală: nr. 310–XIII din 7.12.1994. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.01.1995, nr. 003. (Abrogată prin Legea 186/1998, MO33/07.03.02).

18. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri): nr. 344-XIII din 23.12.1994. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.01.1995, nr. 3-4.
19. Legea privind administrația publică locală: nr. 186-XIV din 06.11.1998. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 07.02.2002, nr.33. (Abrogată prin Legea 123/18.03.03, MO49/19.03.03 art. 211).
20. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr.191-XIV din 12.11.1998. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 30.12.1998, nr. 116-118/705. (Abrogată prin Legea nr. 764-XV din 27.12.2001).
21. Legea privind finanțele publice locale: nr.491-XIV din 9.07.1999. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 16.09.1999, nr.101. (Abrogată prin Legea nr. 397 din 16.10.2003, MO 248-253/19.12.2003).
22. Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale: nr. 523 – XIV din 16.07.1999. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 11.11.1999, Nr. 124-125.
23. Legea privind statutul alesului local: nr. 768-XIV din 2.02.2000. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 24.03.2000, nr. 34.
24. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr.764-XV din 27.12.2001. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.01.2002, nr.16.
25. Legea privind administrația publică locală: nr. 123-XV din 18.03.2003. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 19.03.2003, nr.49. (Abrogată prin Legea 436/28.12.06, MO32-35/09.03.07 art. 116).
26. Legea privind finanțele publice locale: nr. 397-XV din 16.10.2003. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 19.12.2003, nr. 248-253 art. 996.
27. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului): nr.436-XV din 6.11.2003. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 12.12.2003, Nr. 244-247 art. 972.
28. Legea privind descentralizarea administrativă: nr. 435-XVI din 28.12.2006. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 02.03.2007, nr. 29-31.
29. Legea privind administrația publică locală: nr. 436-XVI din 28.12.2006. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 09.03.2007, nr. 32-35.
30. Legea privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova: nr. 438 – XVI din 28.12.2006. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 16.02.2007, nr. 21-24.
31. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018: nr. 68 din 05.04.2012. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 13.07.2012, nr. 143-148.
32. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”: nr.166 din 11.07.2012. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 30.11.2012, nr. 245-247.
33. Legea pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte: nr. 112 din 02.07.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 18.07.2014, nr. 185-199, art 442.
34. Legea privind statutul municipiului Chișinău: nr. 136 din 17.06.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 06.09.2016, nr. 306-313.
35. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională 2016–2020: nr. 239 din 13.10.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 03.02.2017, nr. 30-39 art. 65.

36. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. In: *Veștile*, 11.12.1990, nr. 8.
37. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală: nr. 750 din 06.11.1995. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 24.11.1995, nr.65-66.
38. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 04.04.2002, nr. 46-48.
39. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova: nr. 356 din 22.04.2005. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr.65-66.
40. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale in Republica Moldova: nr.1402 din 30.12.2005. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 06.01.2006, nr.1-4.
41. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale: nr. 728 din 27.06.2006. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 07.07.2006, nr. 102-105. (Abrogată prin HG662 din 10.11.09, MO163-164/13.11.09 art.730).
42. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020: nr. 573 din 6.08.2013. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 09.08.2013, nr. 173-176 art. 669.
43. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice: nr. 217 din 25.03.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 01.04.2014, nr. 78-79.
44. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2014 – 2016: nr. 808 din 07.10.2014. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 10.10.2014, nr. 297-309.
45. Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice: nr. 716 din 12.20.2015. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.10.2015, nr. 291-295.
46. Hotărârea Guvernului privind Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020: nr. 911 din 25.07.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 12.08.2016, nr. 256-264.
47. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020: nr. 970 din 11.08.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 19.08.2016, nr. 265-276.
48. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020: nr. 1351 din 15.12.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.12.2016, nr. 459-471.
49. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2017–2019: nr.1472 din 30.12.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 31.03.2017, nr. 103.
50. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2019-2020: nr. 1172 din 28.11.2018. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 07.12.2018, nr. 448-460 art. 1264.
51. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii

2020-2023: nr.636 din 11.12.2019. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 13.12.2019, nr. 378-379 art. 976.

52. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”: nr. 377 din 10.06.2020. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 26.06.2020, nr. 153-158 art. 508.
53. Hotărârea Guvernului privind Programul Național de dezvoltare a orașelor-poli de creștere în Republica Moldova pentru anii 2021-2027: nr. 916 din 16.12.2020. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 05.02.2021, nr. 33-41 art. 42.
54. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020: nr. 56 din 30.03.2017. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 30.06.2017, nr. 216-228 art. 354.
55. Decizia Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale nr. 4/20 din 13.02.2020 privind „Noul Concept al Dezvoltării Regionale în Republica Moldova”, Chișinău, 2020.
56. Strategia Europeană Comună de Cooperare pentru Dezvoltare (Document de Programare Comună) pentru Republica Moldova, [online] februarie 2018. [citată 07.10.2019] Disponibil: www.eeas.europa.eu/strategia_comuna_de_cooperare_pentru_dezvoltare.pdf
57. Administrative Reform Act of Estonia: nr 788, 13.06.2016, [online] *Riigi Teataja* [citată 28.09.2020] Disponibil: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514072016004/consolide>
58. Local Self-Government Code: no. 1958 of 05.02.2014. [online] *Legislative Herald of Georgia*. [citată 15.09.2020] Disponibil: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>
59. Розпорядження Кабінет Міністрів України про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: но.333-р 04.01.2014. [online] *Верховна Рада України Законодавство України*. [citată 28.09.2020] Disponibil: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

Rapoarte, studii, rezoluții, recomandări, documente metodologice

60. BESCHIERU, I., TOMA, D. et al., *Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială*, [online] cu suportul GIZ/BMZ, Chișinău decembrie 2018, 273 p. [citată 12.09.2020] Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf
61. BULAT, V., MELEȘTEAN I., ȘCERBINA V., et al., *Studiu final: Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor*, Institutul de Dezvoltare Urbană, Transparency International-Moldova, Chișinău, 2018, 94 p.
62. *Cadrul de Parteneriat pentru Dezvoltare Durabilă 2018–2022*. [online] RM - ONU [citată 28.09.2019] Disponibil: www.undp.org/moldova/docs/strateg/UNDAFMoldovaRO.pdf
63. *Cadrul Unic de Sprijin al Uniunii Europene acordat pentru Republica Moldova (2017-2020)* [online] [citată 30.05.2021] Disponibil: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/single_support_framework_2017-2020.pdf
64. *Concept pentru elaborarea Programului pentru o guvernare deschisă pe anii 2021-2024*, Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia pe anii 2021-2022, Cancelaria de Stat, 2021.
65. DELCAMP, M. Alain, *La charte européenne de l'autonomie locale: la vérification d'une*

- convergence entre l'évolution en Europe et en France. [online] *Étude du service des collectivités territoriales* no. 1 (2006-2007) – 15 janvier 2007. [citat 15.02.2021] Disponibil: <https://www.senat.fr/ct/ct07-01/ct07-012.html>
66. *European Union Joint Analysis Programming in the Republic of Moldova 2020*, [online] IX-2016. 113 p. [citat 12.06.2021] https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_analysis_1.pdf
 67. *Foaia de parcurs privind implementarea Recomandării nr. 322/2012*. Comisia de monitorizare CG/MON/2015(29)4) din 2 martie 2016.
 68. FURDUI, V., OSADCI A., RUSU V., *Raport de monitorizare „Situția democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova”*, Chișinău, 2018, 78 p.
 69. *Ghid privind elaborarea proiectelor de decizii și dispoziții ale autorităților publice locale*, [online] Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, 2011. 39 p. [citat 25.09.2019] Disponibil: <http://capc.md/ro/publications/>
 70. GROZA I., RUSU I., GHILEȚCHI S., *Raport Alternativ nr. 4, 2018*, Planul Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – UE PNAIAA II (2017-2019), IPRE, 11 martie 2019.
 71. HUNTER, J., SHAH A. 1998. *Applying a simple measure of good governance to the debate of fiscal decentralization*. World Bank: Policy research working paper 1894, March: 1-35.
 72. LADNER A., KEUFFER N., BALDERSHEIM H., Report (final): *Self-rule Index for Local Authorities* (Release 1.0), European Commission, Brussels. November 2015.
 73. *Linii Directoare privind revitalizarea urbană din Republica Moldova*, MADRM, [online] Chișinău, mai 2018, [citat 03.06.202] Disponibil: www.madrm.gov.md
 74. LUPUȘOR, A., PINTEA D. et al., *Raport alternativ: Acordul de Asociere UE-Moldova. Cinci ani de implementare (2014-2019): Progrese. Constrângeri. Priorități*. Expert Grup: Chișinău, 2019. 56 p.
 75. *Marea forță vitală a democrației sovietice*, [online] In: *SCÎNTEIA*, nr. 2592, 1953, 25 feb., p.1. [citat 21.06.2021] Disponibil: http://www.bibliotecadeva.eu/periodice/scanteia/1953/02/scanteia_1953_02_2592.pdf
 76. PÂRVAN, V., *Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020*. IDIS „Viitorul”. Chișinău, 2018. 51 p.
 77. PRATCHETT, L., *UK towards a separation of local autonomy and local democracy*. De Montfort University, ECPR joint sessions of workshops. Grenoble, 6-11 April 2001. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy, 16 p.
 78. *Raport de evaluare – Moldova*, SIGMA, [online] decembrie 2015. [citat 28.09.2020] Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/sigma_raport.pdf
 79. *Raport de evaluare intermediară a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”*, [online] septembrie 2017, Expert Grup, Chișinău. 220 pag. [citat 15.06.2021] Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport_evaluare_md2020_rom.pdf
 80. *Raport de evaluare voluntară națională pentru implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030*. [online] Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, iunie 2020. 171 p. [citat 14.06.2021] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/content/primul-raport-de-evaluare-voluntara-nationala-pentru-implementarea-agendei-de-dezvoltare>

81. *Raport de monitorizare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020*. Anul 2020, Centrul Național Anticorupție, 228 p.
82. *Raport de progres privind nivelul de realizare a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2014-2016*. [online] [citată 12.09.2019] Disponibil: <https://www.mfa.gov.md/ro/content/rapoarte->
83. Raport final: *Studiul politicii privind gradul descentralizării administrative în domeniul sănătății publice*, Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate, Chișinău, 2009, 32 p.
84. *Raport III privind procesul de implementare a Acordului de Asociere RM-UE*, masa rotundă, Institutul pentru Politici și Reforme Europene, Chișinău: 28.04.2016.
85. *Raport Național – Republica Moldova*, A Treia Conferință a Națiunilor Unite pentru Locuințe și Dezvoltare Urbană Durabilă (HABITAT III), 2016. 64 p.
86. Rapoarte ale Cancelariei de Stat. [online] Chișinău, 2022. [citată 29.03.2022] Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0>
87. *Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019*. Guvernul RM, Chișinău, 2020. 101 p.
88. Recommendation no. 179, 2005 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*.
89. Recommendation no. 322, 2012 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*.
90. Recommendation no. 436, 2019 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*.
91. Report CPR (7) 4 Part II CPR(7)4 on the situation of local and regional democracy in Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 18 April 2000.
92. Report CG (9) 6 Part II (4-6 June 2002) CG(9)6 on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 14.05.2002.
93. Report CPL (12) 9 Part II CPL(12)9 on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 11 October 2005.
94. Report CG (22)10 on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 24.02.2012.
95. Report CG34 (2018) 09 on the situation of local democracy in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 28 March 2018.
96. Report CG34 (2018) 11 final, March 2018 Local and regional democracy in Latvia. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 36 p.
97. Report CPL35(2018)02prov – Local democracy in Lithuania, *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*, 35th SESSION, 6 November 2018.
98. Report CG36 (2019) 13 final 2 April 2019, 36th SESSION, Local and regional democracy in Poland, *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 53 p.
99. Report CG36(2019) on the situation of local democracy in the Republic of Moldova. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 4.04.2019.
100. Report on the implementation of the EU Association Agreement with the Republic of

- Moldova. [online] P9_TA(2020)0279. *European Parliament resolution* of 20 October 2020 (2019/2201(INI)) [citat 19.07.2021] Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0279_EN.pdf
101. Report: *Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries*. Subgroup on Local Government and Public Administration reform CSF EAP, 2015.
 102. *Republic of Moldova Design Report 2019-2020*, Open Government Partnership 8 July 2020. [citat 15.06.2021] Disponibil: <https://www.opengovpartnership.org/documents/moldova-design-report-2019-2020/>
 103. Resolution 420 (2017): Local democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chişinău. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 33rd SESSION 19 October 2017, 2nd sitting.
 104. Rezoluția A/RES/46/223 din 2.03.1992 privind admiterea Republicii Moldova în cadrul Organizației Națiunilor Unite, *Adunarea Generală ONU*.
 105. ROMANOVA, V., UMLAND, A., *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges*, Research Paper. Ukraine Forum | Chatham House, September 2019. 28 p.
 106. RYŚ R., BRZOZOWY A., ȘTEFANIȚA A. et al., *Ghid privind revitalizarea urbană pentru orașele din Republica Moldova*, Varșovia/Chişinău. Ordinul ministrului agriculturii, dezvoltării regionale și mediului nr. 200 din 11 septembrie 2020.
 107. SCHANTL, A., HOCHHOLDINGER, N. et al. /OSADCI, A. (CALM) Decentralisation and local public administration reform in Georgia, Moldova and Ukraine: Learning from the past – preparing for the future. [online] NALAS, PLATFORMA. March 2021. [citat 21.10.2021] Disponibil: http://www.nalas.eu/Publications/Books/Decentralisation_GMU
 108. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată. Chişinău, 2010. 185 p.
 109. Studiu de evaluare a impactului Strategiei naționale de integritate și anticorupție – Moldova. 2019, PNUD, Centrul de Studii Sociale și Marketing „CBS-Research”, Chişinău 2019. 131 p.
 110. Studiu: *Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltarea Durabilă la contextul Republicii Moldova*. [online] Martie, 2017, Guvernul RM, Expert-Grup, UN Moldova. 116 p. [citat 07.08.2020] Disponibil: https://www.expert-grup.org/media/adaptarea_agendei_2030_de_dezvoltare_durabila_la_contextul_rm.pdf

Literatura de specialitate

111. ALEXANDRU, Ioan, *Administrația Publică: Teorii, Realități, Perspective*, Ediția I, București: Lumina Lex, 1999.
112. ALEXANDRU, Ioan, *Știința Administrației*, Curs Universitar, București: Ed. Economică, 2001.
113. APOSTOL-TOFAN, D., *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006.
114. ARISTOTEL, *Politica* (ediție actualizată în baza traducerii din 1924), Imprimeria de Vest R.A., Oradea, 1996, 286 p.
115. AUBY, J.M., AUBY, J.B., *Institutions administratives*, Editions Dalloz, France 1996, p. 109.
116. BALAN, O. Academia de Administrare Publică în sprijinul reformei administrative. In: *Administrarea Publică*. 2018, nr. 4 (100), pp. 11-18. ISSN 1813-8489.

117. BALAN, O., ȘAPTEFRĂȚI, T., POPOVICI, A., [et al.]. *Administrația publică locală*. Chișinău: AAP. 2018. 250 p. ISBN 978-9975-3240-2-1.
118. BANTUȘ, A., Principiul subsidiarității: definiție, evoluție și tendințe, In: *Administrarea Publică*, 2015, nr. 2(86), pp. 32-38. ISSN 1813-8489.
119. BANTUȘ-GURDUZA, N., Conceptul de autonomie locală în context european, In: *Administrarea Publică*, 2016, nr. 3(91), pp. 74-79. ISSN 1813-8489.
120. BENNETT, R., *European local government systems*, Local Government in the New Europe Ed. Bennett, R. Belhaven, London, 1993. Pp 1–11.
121. BORDERS, K., *Local Autonomy in Russian Village Life Under the Soviets*, American Journal of Sociology Vol. 35, No. 3 (Nov., 1929), pp. 411-419.
122. BRODKIN, F.M. *New concept of self-management: To XIII world congress of sociologists*. Novosibirsk: Institute of economy and the industrial production organization. 1994.
123. BURGAN, M., *Confucius: Chinese Philosopher and Teacher*. Minneapolis, Minn: Compass Point Books, 2009. Print.
124. BURKE, Ed., trad. Czobor-Lupp M. *Reflecții asupra Revoluției din Franța*, București: Editura Nemira, 2000, 335 p.
125. CÂRCIUMARU, A., Descentralizarea în administrația publică locală. In: *Revista Economie și Administrație Locală*, nr. 3, martie 2005, pp. 3-4.
126. CHANDLER, J.A., *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*. London: Routledge. 1992. 224 p. ISBN 9780415088756.
127. COMAN-KUND, L., *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc*, București: Editura Didactică și pedagogică. 2005. 248 p. ISBN: 9733017507.
128. COMAN-KUND, L., *Sisteme administrative europene*, Sibiu: Casa de Presă, Ed. Tribuna. 2003, 104 p. ISBN: 973-8009-84-7.
129. CORNEA, S., CORNEA, V., Caracteristici instituționale ale administrației publice locale din Republica Moldova. In: *MOLDOSCOPIE* nr.4 (XLIII). Chișinău: CEP USM 2008. pp. 47 – 66.
130. CORNEA, S., Definierea legală a autonomiei locale în Republica Moldova. In: *Administrarea publică*. 2005, nr.4. pp. 24-35. ISSN 1813-8489.
131. CORNEA, S., *Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: Manual universitar*. Cahul: US Cahul, Tipogr. Centrafrafic. 2019. 343 p. ISBN 978-9975-88-048-0.
132. DELIU, T., *Administrația publică locală*. Secția Editare a A.A.P., Chișinău, 1998, 99 p.
133. DINULESCU, C., *Hugo Grotius – fondator al dreptului internațional modern*, Revista de Științe Juridice, nr.1, Universitatea din Craiova 2008. P.144 – 148.
134. DULSCHI, Ion. Extinderea UE: riscuri și beneficii. In: *Strategia Securității Uniunii Europene în contextul Metamorfozelor Relațiilor Internaționale*. Vol.1, 23 aprilie 2021, Chișinău. Chișinău: Tipogr. „Print-Caro”, 2021, pp. 78-82. ISBN 978-9975-56-873-9.
135. DULSCHI, Ion. Raporturile administrației publice cu societatea civilă în Republica Moldova. In: *Teoria și practica administrării publice*. 23 mai 2014, Chișinău. Chisinau, Moldova: 2014, pp. 9-12. ISBN 978-9975-4241-9-6.
136. DULSCHI, Ion. Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova.

- In: *Teoria și practica administrării publice*. 20 mai 2016, Chișinău: S.C. „Garamont-Studio” S.R.L., 2016, pp. 28-32. ISBN 978-9975-3019-6-1.
137. DULSCHI, Ion., Managementul politico-administrativ în contextul reformei administrației publice centrale. In: *Administrarea Publică*. 2009, nr. 3-4(64), pp. 80-87. ISSN 1813-8489.
 138. ÉCALLE, F., TURBAN, S., *Note d'analyse – Autonomie des collectivités territoriales: une comparaison européenne*, FRANCE STRATÉGIE – 20, AV. DE SÉGUR – TSA 90725.
 139. EVANS, M., *Political thinkers Ser.: Karl Marx, no.3* London: Routledge. 1975 / 2004. 214 p. ISBN 9780049210219.
 140. FILIP, Gh; ONOFREI, M., *Sisteme administrative comparate*. Iași: Sedcom Libris, 2001. ISBN 973-8028-35-3.
 141. FLEURKE, F., WILLEMSE, R., *Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal*. Administrative Theory & Praxis Vol. 26, No. 4 (Dec., 2004), Taylor & Francis, Ltd. Pp. 523-544. DOI: 10.1080/10841806.2004.11029467.
 142. GANDHI M. K., *Young India* (Newspaper), June 28, 1928, p. 772.
 143. GEORGESCU, V., Huig de Groot (Hugo Grotius 1583-1645), In: *Diplomați iluștri*, 1973, vol. III, București: Editura Politică.
 144. GEVORGYAN, Astghik, *Community Consolidation Reforms in Armenia. Residents' Agreement Does Not Always Exist* [online] 09.02.2019. [citat 08.02.2021] Disponibil: <https://ampop.am/en/local-self-government-reform/>
 145. GOLDSMITH, M., Autonomy and City Limits. In: *Theories of Urban Politics*, London: Sage, 1995, pp. 228-252.
 146. GORDON, L. Clark, A Theory of Local Autonomy In: *Annals of the Association of American Geographers*. Jun., 1984, Vol. 74, No. 2. Ed: Taylor & Francis, Ltd. Pp. 195-208.
 147. GOURNAY, B., KESLER, J.F., SIWEK-POUYDSSEAU J., In: *Administration publique*: Paris: Presses universitaires de France, 1967. Print.
 148. GRIERSON, Ed., *The imperial dream: The British Commonwealth and Empire: 1775-1969*, Durham, 1973. ISBN 0002114119.
 149. HANKLA, C. 2009. *When is fiscal decentralization good for governance?*. Publius: The Journal of Federalism, Oxford University Press. 2009, 39 (4), pp. 632–650.
 150. HANS VON A., *Fragmentele stoicilor vechi = Stoicorum Veterum Fragmenta*; trad., note și introd.: Filotheia Bogoiu. București: Humanitas. 2016. 498 p. ISBN 978-973-50-3987-5
 151. HARE, M.R., *Platon*, Ed. II, Maestrul spiritului. București: Humanitas. 2006. 140 p. ISBN: 973-50-1172-7
 152. HENDERSON, W.O., *The Life of Friedrich Engels: V. II*, London: Routledge, 1976. 853 p. ISBN: 0714630403
 153. HOETZEL, J. Heslo, Samospráva (1938). In: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek IV. Brno: Nakladatelství, Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, Brno. Prague: EUROLEX BOHEMIA, 2000.
 154. IAȚCO, M.; BORSȘ, V., Strategii privind dezvoltarea autonomiei locale în Republica Moldova în contextul aprofundării democrației. In: *Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova*. 10 noiembrie 2017. Chișinău: Centrul Editorial-Poligrafic al USM, 2018, pp. 53-62. ISBN 978-9975-71-997-1.

155. ILLNER, M., „The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?”. In: ed. Pawel Swianiewicz „Territorial consolidation reforms in Europe”, OSI/LGI Budapesta, 2010.
156. IONESCU, C., *Drept constituțional și instituții politice I*, București: Lumina Lex 2001, 183 p.
157. IORGOVAN, A., *Drept administrativ*, vol. IV. București: Ed. Hercules, 1993. 256 p.
158. IORGOVAN, A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București: Ed. Nemira, 1996. 679 p.
159. ISMAYILOV, K. J. The formation and evolution of local self-government in Azerbaijan and modern local self-government in the post-soviet countries (issues of legal regulation), *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2018, Vol. 21, Issue 3. ISBN 1544-0044-21-3-200.
160. IVANYNA, M., SHAH A., How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. *Economics: Open Assessment E-Journal* [online] 2014, No. 3 (8). Pp. 1–61. [citat 12.02.2021] Disponibil: DOI <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
161. JAMES, W. Fesler, Approaches to the Understanding of Decentralization. In: *The Journal of Politics* Vol. 27, No. 3, [online] Chicago: The University of Chicago Press, Aug., 1965. Pp. 536-566. [citat 29.03.2021] Disponibil: DOI <https://doi.org/10.2307/2127739>
162. JOHN, P., *Local governance in Western Europe*. London: Sage Publications, 2001. 202 p. ISBN 9780761956372
163. KATZER, J., *Lenin: Collected works, Volume 20 – December 1913 – August 1914*, Moscow: Progress publishers, Digital Reprints 2011, 640 p. ISBN 10102–985 65—77
164. KERMIT, E. McKenzie, Zemstvo organization and role within the administrative structure. In: *The zemstvo in Russia: an experiment in local self-government*, Terence Emmons, Wayne S. Vucinich, London: Cambridge University Press, 1982. 452 p.
165. KERSTING, N., VETTER, A., *Reforming Local Government in Europe*, Closing the Gap between Democracy and Efficiency. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Vol. 4, 2003. 349 p. ISBN 978-3-8100-3958-3
166. KEUFFER, N., Local Autonomy, a Multifaceted Concept: How to define it, How to Measure it and How to Create a Comparative Local Autonomy Index? In: *Revue internationale de politique comparee* 4 (Vol. 23): De Boeck Supérieur, 2016. Pp. 443 – 490. DOI: 10.3917/ripc.234.0443.
167. KLEINGELD, P., WILLASCHEK, M., Autonomy Without Paradox: Kant, Self-Legislation and the Moral Law. In: *Philosophers' Imprint*, Vol. 19, no. 6, 2019. Pp. 1-18. DOI: 2027/spo.3521354.0019.006.
168. KULESZA, M., SZEŚCIŁO, D., Local Government in Poland, in: *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012, p. 485-504. ISBN 978-84-7351-417-0.
169. LADRECH, R., Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.1, March 1994, p.69-88. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x
170. LAFARGUE, P., *Autonomie L'Egalité, organ of the French Workers' Party*, XII 1881- I 1882.
171. LAUBADÈRE, A., *Traité du droit administrative*, Paris: Mouton, 1984. 813 p.
172. LLOYD, S. A., SREEDHAR, S., *Hobbes's Moral and Political Philosophy*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Center for the Study of Language and Information Stanford

- University, Stanford, CA 94305, 2018.
173. MACHIAVELLI, N., *Principele*, II 191-176, Introducere de Sorin Ionescu, Institutul Italian de Filosofie, Societatea Română de Filosofie, Tiparul Universitar. 178 p.
 174. MANDA, C., *Drept administrativ, Tratat elementar*, Ediția a V-a, București: Ed. Universul Juridic, 2008.
 175. MARCOU, G. *L'autonomie des collectivités locales en Europe: fondements, et limites*. In Les Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, 31-83. Paris: Editions de l'Aube/SECPB, 1999.
 176. MEDEM, V., *A Contribution to the Presentation of the National Question in Russia*, Nos. 8 and 9. — Lenin. Vestnik Yevropy, 1912.
 177. MONTESQUIEU, „*The spirit of the laws*”, translated by Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold Stone. Cambridge University Press, Great Britain, 1989. 757 p.
 178. NEGULESCU, P., *Note și discuțiuni. Conferință a Institutului de Științe Administrative al României*, 1929.
 179. NEMEC, Juraj, M.S de Vries., *Local Government Structure and Capacities in Europa*, Public Policy and Administration 2015, T. 14, Nr. 3 / 2015, Vol. 14, No 3, pp. 249-267.
 180. NICA, C., *Liberalismul din România: Renașterea liberalismului și a pluralismului democratic*, Ed. Institut de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2008. 426 p.
 181. OBERDORFF, H., *Les Constitutions de L'Europe de Douze*, Collection retour aux textes, Paris, 1993.
 182. OROVEANU, M. T. *Tratat de știința administrației*. București: Editura Cerma, 1996.
 183. OSTROM, Elinor, *The Governance of Commons: For a New Approach to Natural Resources*. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, De Boeck, 2010, 300 p. ISBN 978-2804161415.
 184. PAGE, EC, The Value of Local Autonomy, *Local Government Studies*, vol.8,n.4,1982,21 p.
 185. PLATON, M. *Administrația Publică*. Chișinău: Universul, 2007. 926 p. ISBN: 978 9975470063.
 186. PLUMB, I., POPESCU I., Studiu privind comunitățile autonome ale Spaniei, în *Administrație și Management Public* 3/2004, București: Ed. ASE. Pp. 14-20.
 187. POPA, E. *Autonomia locală în România*. București: ALL BECK, 1999, 214 p. ISBN 9739435149.
 188. POPA, V., MANOLE, T., MIHAILUȚĂ, I. *Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative*. Chișinău: Museum, 2000. 288 p. ISBN 9975906311.
 189. POPA, V., MUNTEANU, I., MOCANU, V. *De la centralism spre descentralizare*. Chișinău: Cartier, 1998. 219 p. ISBN 9975-949-33-9.
 190. POPA, V., Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ teritoriale. In: *Politici Publice*, IDIS “Viitorul”, Chișinău: TISH, 2008. 72 p. ISBN 978-9975-9553-7-9.
 191. POPA, V., Regândirea procesului de reformă a administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. In: *Politici Publice* nr.3, IDIS „Viitorul”, Chișinău: TISH, 2003. 27 p. ISBN 9789975947244.
 192. POPOVICI, A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. In: *Administrarea Publică*. 2015, nr. 3(87), pp. 11-

20. ISSN 1813-8489.
193. POPOVICI, A.; POPOVICI, C. Probleme ale gestiunii performanței funcționarilor publici. In: *Administrarea Publică*. 2019, nr. 2(102), pp. 27-33. ISSN 1813-8489.
 194. POSPÍŠIL, P., LEBIEDZIK, M., *Some of the Theoretical Basis of Local Self-Government in the Czech Republic*. DANUBE: Law and Economics Review, 8 (1), pp. 31–43. DOI: 10.1515/danb-2017-0003.
 195. PRATCHETT, L., Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’. In: *Political Studies*, Political Studies Association Vol 52, Issue 2, 2004. pp. 358–375. DOI: [10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x).
 196. PREDA, M. Drept administrativ. Partea generală. Ed. Lumina Lex, București, 2004, 383 p.
 197. PRELOT, M., BOULOIS, J. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Huitième Edition. Daloz: Paris, 1980. 934 p. ISBN 2247001955.
 198. PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. Lexikon – Správní právo. Vyd. Ostrava – Poruba: Jiří Motloch – Sagit, 2002. 683 p. ISBN 80-7208-314-7.
 199. ROȘCOVAN M., BALICI M., MOISEI C. et al. *Descentralizare și Autonomie Locală: Modele europene pentru Rep. Moldova*, Ch.: Epigraf, 2012. 64 p. ISBN 978-9975-125-02-4
 200. SALTER, A. W., CALLAIS, J., A Theory of Self-Governance: De Facto Constitutions as Filters. [online] In: *Journal of Public Finance and Public Choice*, Forthcoming, 2018. 36 p. [citată 1.11.2021] Disponibil: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3084099>
 201. SÎMBOTEANU, A., Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale. In: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice* 2007, Nr. 2(144), pp. 59-68. ISSN 1957-2294.
 202. SÎMBOTEANU, A., Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept, In: *Caiet științific nr.3 Administrația publică în statul de drept: Materiale ale ses. De comunicări șt.*, 27-28 sept. 2008. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău: „Elena-V.I.” SRL. 2009. Pp. 8-15. ISBN 978-9975-106-34-4.
 203. SÎMBOTEANU, A., *Administrația publică: prin reformare spre modernizare*: Culegere de studii. Chișinău: CEP USM. 348 p. ISBN 978-9975-71-349-8.
 204. SÎMBOTEANU, A., Descentralizarea administrativă în contextul tranziției spre o administrație publică locală autonomă. În: *Materialele conf. Șt. „Descentralizarea administrativă – componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova”*. Chișinău: CEP USM, 2014, pp. 9-26.
 205. SÎMBOTEANU, A., Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva acordului de asociere cu Uniunea Europeană. In: *Moldoscopie*. 2014, nr. 4(67), Chișinău: CEP USM. pp. 71-87. ISSN 1812-2566.
 206. SÎMBOTEANU, A., Administrația publică locală. In: *Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic*, 1 ianuarie 2015. Chișinău, Republica Moldova: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2015, pp. 173-199. ISBN 978-9975-3073-0-7.
 207. SOLOMON, C., Aspecte privind relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. In: *Teoria și practica administrării publice*. 22 mai 2012. Chișinău: S.C. Garamont-Studio, 2012, pp. 53-55. ISBN 978-9975-4107-8-6.
 208. SOLOMON, C. Contribuția administrației publice la consolidarea relațiilor cu diaspora moldovenească. In: *Teoria și practica administrării publice*. 22 mai 2020. Chișinău:

- Combinatul Poligrafic, 2020, pp. 139-141. ISBN 978-9975-3240-9-0.
209. SOLOVIOV, V., *Drama vieții lui Platon*, Timișoara: Amarcord, 1997. 132 p. ISBN: 9739244262.
210. SPENCER, H., edit. John Offer, *Spencer Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 191 p. ISBN 0521437407.
211. STEIN, L., *Geschichte der sozialen Bewegungen in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage* (Istoria mișcării sociale din Franța din 1789 până în zilele noastre), V. 1 Bd. Leipzig, 1850. 402 p. ISBN 978-3-942106-37-5.
212. ȘAPTEFRAȚI, T., Buna guvernare prin prisma participării cetățenilor la procesul decizional. In: *Administrarea Publică*. 2020, nr. 1(105), pp. 22-29. ISSN 1813-8489.
213. ȘAPTEFRAȚI, T. Centralizare și descentralizare în administrația publică. In: *Teoria și practica administrării publice*. 22 mai 2012, Chișinău: S.C. „Garamont-Studio” S.R.L., 2012, pp. 6-8. ISBN 978-9975-4107-8-6.
214. ȘTEFANIȚA, A. Elements of Local Autonomy and New Technology in Urban Revitalization Process. In: *Central and Eastern European eDem and eGov Days*. 3-4 May 2018, Budapesta. Viena, Austria: Facultas Verlags-und Buchhandels, 2018, pp. 57-68. ISBN 9783708917375.
215. ȘTEFANIȚA, A. Carta Europeană a Autonomiei Locale la cea de-a 30 –a aniversare. In: *Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova conferință științifico-practică internațională*. 23 noiembrie 2018, Chișinău: Tipogr. Garomont Studio, 2018, pp. 133-140. ISBN 978-9975-134-20-0.
216. ȘTEFANIȚA, A. Impactul cadrului instituțional european și internațional din care face parte Republica Moldova asupra autonomiei locale. In: *Teoria și practica administrării publice*. 22 mai 2020, Chișinău: Combinatul Poligrafic, 2020, pp. 99-103. ISBN 978-9975-3240-9-0.
217. ȘTEFANIȚA, A., Aspecte conceptuale privind autonomia locală, In: *Administrarea Publică* Nr. 1 (109), Chișinău: AAP 2021, pp. 147-153. ISSN 1813-8489.
218. ȘTEFANIȚA, A., Aspecte tranzitorii ale autonomiei locale în contextul reformării administrației publice din Republica Moldova. In: *MOLDOSCOPIE* Nr. 4 (95). Chișinău: CEP USM, 2021. pp. 58-68. ISSN 812-2566.
219. ȘTEFANIȚA, A., Influența proceselor de europeanizare asupra autonomiei locale din Republica Moldova, In: *Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice: Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale a studenților-doctoranzi ed. 1*, 19.11.2021, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP, 2022. pp. 131 - 135. ISBN 978-9975-3418-2-0.
220. ȘTEFANIȚA, A., Aspecte comparative privind autonomia locală în țările din Parteneriatul Estic. In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materiale ale Conferinței șt.-practice internaționale*, ed. a VII-a, 26.02.2021, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2021 (Print-Caro). pp.8-12. ISBN 978-9975-3492-3-9.
221. ȘTEFANIȚA, A. Complexitatea cadrului legal privind autonomia locală în Republica Moldova. In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materiale ale Conferinței științifice internaționale*. Ediția a VI-a, 28 februarie 2020, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP 2020 (CEP USM). pp. 155-160. ISBN 978-9975-3240-8-3.
222. TATAROV, S., Reforma administrației publice centrale și locale: abordări integrale prin prisma descentralizării administrative. In: *Teoria și practica administrării publice: materiale*

- ale conferinței internaționale științifico-practice, 24 mai 2011, Chișinău, pp.84-86. ISBN 978-9975-4241-0-3.
223. TEODORESCU, A., *Tratat de drept administrativ*. Vol.II. - București: Mîrvan, 1935, p.286.
 224. TERTERYAN, Vache, *Local self-government in Armenia: Existing challenges and Reforms*, [online] November 2019, [citată 9.02.2021] Disponibil: <https://rm.coe.int/speech-terteryan/c>
 225. TKACHUK, A., TKACHUK, R., HANUSHCHAK, Yu., *Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907–2009*, Kyiv: Legal Status, 2012. 152 p. ISBN 978-966-8312-61-8.
 226. TOCQUEVILLE, A., ed. Mayer J.P. *De la démocratie en Amérique*. In Œuvres complètes. Vol. 1, Tome 1, 1992, 520 p. ISBN 2070726843.
 227. URSAN, I., *Principalele școli și curente de drept în gândirea juridică*, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, Chișinău 1998. 67 p.
 228. VANAGS, E., VILKA I., Local government reform in the Baltic countries. In: *Reforming Local Government in Europe*. Urban and Research International, vol 4. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. pp. 309 – 332.
 229. VARZARI, P.; MIDRIGAN, P. Buna guvernare prin prisma opțiunii de integrare europeană a Republicii Moldova. In: *Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă „Akademos”*. 2012, nr. 4(27), pp. 51-56. ISSN 1857-0461.
 230. VIDA, I., *Puterea executivă și administrația publică*. București: Monitor Oficial 1994, 325 p.
 231. VIDA, I., Reglementarea autonomiei locale în Codul administrativ. In: *Revista de drept public* nr. 3/2019. București: Universul Juridic. ISBN 1224-48721903.
 232. VIVIEN, A. F., *Etudes administratives*, Ed. I, 1845. Classic Reprint: Forgotten Books, 2017. 362 p. ISBN 0243451717.
 233. WOLMAN, H., Decentralization: What It Is and Why We Should Care. In: *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, BENNET RJ, Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 32. ISBN 0198286872.
 234. ZAMFIR, C., *Politici sociale în România, 1990-1998*. București: Editura Expert, 1999, p.99. ISBN 9739282644.
 235. ZASK, Joëlle, Retour sur la notion perdue d'autogouvernement. [online] *Sens public*. CC BY-SA 4.0, 2019. 11 p. [citată 18.05.2021] Disponibil: <https://doi.org/10.7202/1067470ar>
 236. АНТИПЬЕВ, А.Г., ЗАХАРОВ, Н.Н., ШИШИГИН, А.В. *Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества*. Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 1999. сс. 11–13.
 237. БАБУН, Р.В. *Организация местного самоуправления*. Питер: Учеб. пособ. СПб., 2005. 192 с. ISBN: 5-469-00381-7.
 238. ВУЛЬФОВИЧ, Р.М., Муниципальная автономия как условие обеспечения эффективности местной власти, *Политические институты и процессы* - ПОЛИТЭКС. 2017. Том 13, № 4, сс. 49-63.
 239. ГЕЛЬМАН, В., Муниципальная автономия и проблемы российской модернизации: В: *Российском региональном бюллетене*, 2001, т.3, ф1. ИНТАС (грант 97-31398).
 240. ГРИБАНОВА, Г.И. *Местное самоуправление в политической системе развитых демократий*. СПб.: Пед. ун-т им. Герцена, 1998. 291 с.

Surse electronice

241. *Autonomia locală și reglementarea ei în constituțiile țărilor Uniunii Europene*. [online] Drept MD [citată 26.08.2020] Disponibil: <https://dreptmd.wordpress.com/autonomia-locala-si-reglementarea-ei-in-constitutiile-tarilor-uniunii-eropene/>
242. *Autonomy / Europeanization* [online] *Merriam-Webster.com Dictionary*. [citată 21.01.2021] Disponibil: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/autonomy/> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/europeanization>
243. Belarus. [online] *European Committee of the Regions*. [citată 27.06.2020] Disponibil: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Belarus.aspx>
244. Decentralization Reform, 2. Financial decentralization. [online] *Government Portal, Ukraine*. [citată 25.09.2020] Disponibil: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
245. European section of United Cities and Local Governments, Republic of Moldova. [online] *Council of European Municipalities and Regions (CEMR)* [citată 23.09.2019] Disponibil: www.ccre.org/31
246. Inițiativa Central Europeană. [online] *Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova*. [citată 9.09.2019] Disponibil: www.mfa.gov.md/ro/content/ice
247. *LEADER în Moldova*. Rețeaua Națională LEADER din Republica Moldova, ©2021 [citată 11.02.2021] Disponibil: <https://leaderin.md/gal-moldova/>
248. Monitoring Reports of the European Charter of Local Self-Government. [online] *Congress of Local and Regional Authorities*. [citată 23.09.2019] Disponibil: www.coe.int/monitoring-reports
249. *Organizarea administrației publice locale în Italia*. [citată 17.03.2021] Disponibil: <https://administrare.info/administra-public-organizarea-administra-publice-locale-italia>
250. Parteneriatul estic, *CORLEAP*. [citată 20.09.2019] Disponibil: <https://cor.europa.eu/ro/CORLEAP.aspx>
251. *Platforma pentru Gestionarea Asistenței Externe*. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, ©2021 [citată 20.05.2021] Disponibil: <http://amp.gov.md/>
252. *Registrul de stat al actelor locale*. Cancelaria de Stat, ©2021 [citată 15.06.2021] Disponibil: <https://actelocale.gov.md/>
253. *Rețeaua Asociațiilor de Autorități Locale din sud-est-ul Europei (NALAS)*. [citată 18.09.2019] Disponibil: www.calm.md/Reteaua-Asociatiilor-de-Autoritati-Locale-din-sud-est-ul-Europei
254. Thomas Jefferson to Edward Everett, 1824. [online] ME 16:22. [citată 26.12.2020] Disponibil: <https://famguardian.org/subjects/politics/thomasjefferson/jeff0600.htm>
255. Treaty list for a specific State: Republic of Moldova, [online] Status as of 06.10.2019. Council of Europe [citată 06.10.2019] Disponibil: www.coe.int/en/conventions/full-list/treaty/country/

ANEXE

Etapele de reformare a APL în Republica Moldova, cu accent pe autonomia locală (1990 – 2020)

Factori	Cadrul legal	Cadrul instituțional	Elemente de reformare	Efecte	Eșuări
Etapa I: 1990 - 1994					
Evoluția democratică a societății	Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990; Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990, Legea cu privire la instituirea funcției prezidențiale din 3 septembrie 1990, Declarația de Independență din 27 august 1991	Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a instituit prin Hotărârea nr. 45-XII din 29 mai 1990 o comisie permanentă pentru autoadministrarea locală și economia locală	Comisia avea menirea să restructureze radical autoadministrarea locală ținând cont de interesele populației și particularitățile unităților administrativ-teritoriale.	Reconștientizarea rolului administrației publice în sistemul social	Legea nr.635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale în care autoadministrarea locală era definită ca o activitate liberă a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale pentru rezolvarea în mod nemijlocit, sau prin intermediul organelor alese, a problemelor de importanță locală nu a fost pusă în aplicare fiind abrogată în 1994.
Etapa II: august 1994 – noiembrie 1998					
Punerea în aplicare a Constituției Republicii Moldova	Constituția Republicii Moldova; Legea nr. 310 –XIII din 7 decembrie 1994 privind administrația publică locală	La nivel central, instituirea jurisdicției constituționale și a Avocatului parlamentar.	Au fost consfințite principiile de organizare și funcționare a APL: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților administrației publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit	Administrația publică și-a găsit reglementare constituțională; inițierea ajustării administrației publice la unii parametri europeni: fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale, semnarea Cartei Europene: exercițiu autonom al puterii locale	Legea APL conținea unele stipulări care nu erau în deplină concordanță cu prevederile constituționale din care cauză generau anumite conflicte: pozițiile de subordonare a consiliilor pe verticală; primăria și comitetul executiv raional erau responsabile în fața Guvernului; primarul era și consilier etc. Exista încă un grad sporit de centralizare în activitatea administrativă din cauza tergiversării implementării practice a noilor raporturi dintre APC și APL.

Factori	Cadrul legal	Cadrul instituțional	Elemente de reformare	Efecte	Eșuări
Etapa III: noiembrie 1998 – mai 2003					
Accent pe componentele prioritare ale reformei: optimizarea organizării administrativ-teritoriale și reorganizări instituționale și funcționale de la toate nivelurile administrației publice	Legile: privind organizarea administrativ-teritorială; privind administrația publică locală; privind finanțele publice locale; cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale	Instituția Prefectului și servicii desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate	În locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivel al doilea, din ele 10 județe, mun. Chișinău și UTA Găgăuzia.	A fost depășită abordarea fragmentară a transformărilor din administrația publică (anterior tentativele se limitau la niște componente organizaționale, ori la unele mecanisme funcționale). O completare solidă a cadrului juridic privind constituirea noului sistem de administrație publică.	Delimitarea neinspirată a competențelor între organele descentralizate și cele desconcentrate, lipsa de experiență a funcționarilor locali, dar și stilul de lucru neadecvat noilor condiții, al unor funcționari din administrația centrală, au declanșat în județe o serie de conflicte între prefecți și consiliile locale, precum și între unele consilii locale și unele organe ale APC.
Etapa IV: mai 2003 – septembrie 2009					
Schimbarea raporturilor de forțe în cadrul Parlamentului, după alegerile din 2001	Adoptarea, în 2006 a legilor: privind APL; privind descentralizarea administrativă; privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova, unele modificări s-au făcut în legea privind finanțele publice locale nr.397 XV din 16 octombrie 2003.	În mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale, care printre atribuții a avut: monitorizarea modului în care sunt respectate principiile autonomiei locale și ale descentralizării în activitatea APL; dezvoltării durabile a unităților administrativ-teritoriale.	Implementarea Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Este implementat Planul de Acțiuni: Uniunea Europeană-Republica Moldova - compartimentul „Dialogul politic și reformele” (2005-2009).	Au fost lichidate județele și s-au format 34 unități administrativ-teritoriale de nivel al doilea: 32 de raioane, mun. Chișinău și UTA Găgăuzia. S-a mărit numărul unităților administrativ-teritoriale de nivel intii, de la 644 până la 915 unități.	Prima tentativă de revenire, în 2001, la raioane (cu noi structuri și relații neclare între autorități) era în contradicție cu principiile constituționale (descentralizare și autonomie locală). Ministerul APL a fost lichidat în septembrie 2009, Cancelaria de Stat fiind succesoarea acestuia.

Factori	Cadrul legal	Cadrul instituțional	Elemente de reformare	Efecte	Eșuări
Etapa V: octombrie 2009 - 2020					
Schimbările guvernamentale, a vectorului politic, aspirarea la integrarea europeană. Raportul SIGMA din decembrie 2015 [78]	Strategia Națională de Descentralizare pentru anii 2012–2018; Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.	Se perindează câteva guverne cu structuri diferite. Reforma administrației publice reprezintă domeniul de competență al Cancelariei de Stat. În 2010 a fost constituit Congresul Autorităților Locale din Moldova.	Este semnat Acordul de Asociere cu UE în 2014 (capitolul Reforma Administrației Publice). Sunt în desfășurare mai multe scenarii privind reforma administrativ-teritorială.	Începând cu anul 2009, obiectivul privind descentralizarea și autonomia locală este în mod sistematic o prioritate în programele de guvernare. Din 2016 a început reformarea sistemului finanțelor publice locale.	Reforma administrației publice este una dintre reștanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE. Guvernul recunoaște reforma drept prioritate în documentele de politici la nivel central, deși nu într-un mod coerent. Lipsa unui consens privind reforma. Tentative de reformare a administrației publice, cu accent pe APC, lipsa viziunii privind reforma APL. Nivel scăzut de transparență în implementarea strategiilor din domeniu.

Sursa: elaborat de autoare în baza surselor [131; 202]

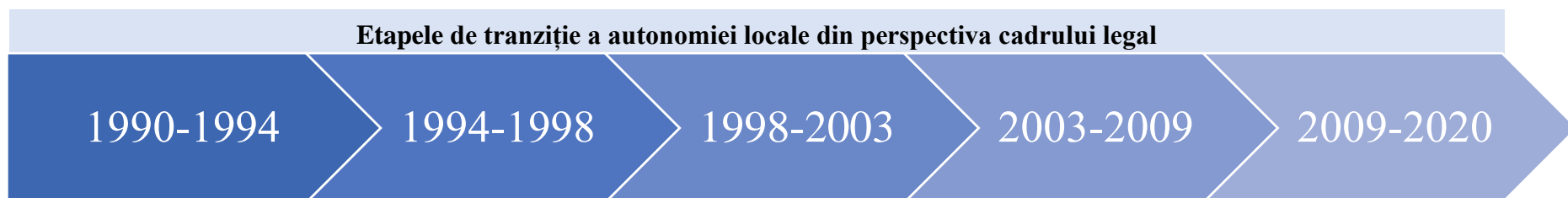











Figura A1: Schema etapelor de tranziție a autonomiei locale din Republica Moldova (1990 – 2020)




Sursa: elaborat de autoare




Cartografierea respectării normelor Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Republica Moldova



Articolul din Cartă	Legislația națională privind normele Cartei	Comentarii	Respectarea normelor de către RM
<p>Art. 2 – Fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale Principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție.</p>	<p>Constituția RM (art. 109) Legea administrației publice locale (art. 3, art. 7) Hotărârea Curții Constituționale nr. 71/1999 Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/2004</p>	<p>Recunoașterea constituțională a autonomiei locale îi conferă un rol central în sistemul de principii ale administrației publice. Normele legale fac trimitere la Carta Europeană, ceea ce constituie o recunoaștere a principiului autonomiei locale.</p>	
<p>Art. 3 – Conceptul de autonomie locală 3.1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.</p>	<p>Hotărârea Curții Constituționale din 06 noiembrie 1995 Hotărârea Curții Constituționale din 14 martie 2002 Legea nr. 436 privind administrația publică locală Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova</p>	<p>Cadrul legal oferă o definiție a principiului. În Republica Moldova domeniul de aplicare substanțial al autonomiei locale este prea limitat. Se înregistrează un nivel relativ scăzut al competențelor locale, o dependență sporită față de transferurile financiare și subvențiile de la stat. Incapacitatea de facto de a încadra și implementa politici publice reale în interesul locuitorilor combinată cu lipsa resurselor umane și sumele mici ale bugetelor locale și nivelul scăzut al cheltuielilor locale în contextul cheltuielilor din sectorul public general fac dificilă realizarea autonomiei locale veritabile. Articolul se consideră respectat dar cu mult spațiu de îmbunătățire.</p>	
<p>3. 2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive și deliberative care răspund în fața lor. Această dispoziție</p>	<p>Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997</p>	<p>Structura autorităților locale moldovenești este similară cu alte țări europene: există un consiliu și un primar, aleși prin diferite procese electorale. Alegerile au loc la fiecare patru ani la nivel național. În autoritățile locale de primul nivel (sate / orașe), organul reprezentativ este consiliul compus din „consilieri”, al căror număr este proporțional cu numărul rezidenților locali. Alegerea primarului este validată de Comisia Electorală Centrală. Primarul este autoritatea executivă de vârf a localității.</p>	




<p>nu aduce atingere, în nici un fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege.</p>		<p>În cazul autorităților locale de nivel doi (raioane) există un consiliu și un președinte. În afară de organele oficiale pentru luarea deciziilor, legislația moldovenească prevede și alte forme de participare a cetățenilor, cum ar fi referendumurile locale. Cea mai controversată formă de referendum local este cea care poate fi organizată pentru a revoca sau revoca primarul orașului / satului / municipalității (articolul 177 din Codul electoral).</p>	
<p>Art. 4 – Întinderea autonomiei locale 4.1. Competențele de bază ale autorităților administrației publice locale sunt prevăzute de Constituție sau de lege. Totuși această dispoziție nu împiedică atribuirea unor competențe autorităților administrației publice locale, în scopuri specifice și în conformitate cu legea.</p>	<p>Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă Legea cu privire la finanțele publice locale și legislația sectorială</p>	<p>Competențele și responsabilitățile autorităților locale moldovenești nu sunt prevăzute de constituție, dar sunt identificate de legislația conexasă. Principalele responsabilități pentru autoritățile locale sunt descrise în Anexa 2. În plus față de aceste competențe clar definite, autoritățile locale pot primi sarcini „delegate” de la autoritățile centrale conform legislației. Autoritățile locale au, de asemenea, competențe de reglementare, deoarece pot aproba reglementări locale obligatorii care impun către rezidenții locali condiții și obligații. În ciuda acestei clasificări a competențelor, în practică competențele locale nu sunt delimitate în mod clar și există pe alocuri cazuri de suprapunere între responsabilitățile diferitelor niveluri ale APL sau cu cele ale statului.</p>	
<p>4.2. Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități.</p>		<p>Autoritățile locale nu se bucură de deplina discreție de a-și exercita inițiativa „cu privire la orice chestiune care nu este exclusă din competența lor și nici atribuită altei autorități”. Autoritățile locale ar trebui să acționeze strict în domeniile și sferile în care legea le-a atribuit competențe. Mai mult, lipsa capacității operaționale a majorității autorităților locale din Republica Moldova le împiedică să exercite acțiuni noi sau inovatoare în afara cercului de competențe identificat în lege.</p>	
<p>4.3. Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt</p>	<p>Constituția RM (art. 109) Legea 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă</p>	<p>Această dispoziție face trimitere la principiul subsidiarității, potrivit căruia sarcinile sunt realizate de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean. Acest lucru ține și de descentralizare. În acest sens, descentralizarea este stabilită în constituție ca principiu fondator al administrației locale și, în legislație, existând o lege specifică privind</p>	



<p>cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie.</p>		<p>descentralizarea.</p> <p>Însă, în practică, reprezentanții APL nu sunt implicați în planificarea strategică. Strategia Națională de Descentralizare a fost pusă în aplicare într-o măsură mică; guvernul a prelungit termenele reformei administrației publice. În ultimii ani, se pare că nu au existat transferuri de competențe relevante către autoritățile locale, iar descentralizarea la nivel local a fost oprită.</p>	
<p>4.4. Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege.</p>	<p>Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă Legea cu privire la finanțele publice locale și legislația sectorială</p>	<p>Potrivit legislației, competențele acordate autorităților locale sunt depline și exclusive în sensul articolului 4.4 din Cartă.</p>	
<p>4.5. În cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale.</p>	<p>Legea nr. 433-XVI din 28.12.2006 Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006</p>	<p>Autoritățile locale pot primi puteri delegate de către autoritățile centrale conform normelor legale. Cu toate acestea, atunci când se întâmplă acest lucru, autorităților locale nu li se permite discreția în adaptarea exercițiului lor la condițiile locale. Delegarea acestor competențe trebuie să fie pusă în aplicare strict în conformitate cu liniile directoare și directivele emise de guvernul central, ceea ce contravine prevederilor art. 4.5 din Cartă.</p>	
<p>4.6. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.</p>	<p>Legea nr. 435 privind descentralizarea administrativă (art. 3) Legea nr. 436 privind administrația publică locală (art. 6)</p>	<p>Pe de o parte, legislația prevede obligația de a consulta autoritățile locale și asociațiile acestora. Pe de altă parte, în realitate APL-urile nu se simt implicate și consultate regulat în subiectele relevante (ex. strategia privind reforma administrației publice). Aceștia sunt consultați doar pe probleme minore și pe o bază selectivă. Cu toate că au fost create unele instrumente de consultare (platformă pentru comunicarea între guvern și autoritățile locale; „comisia de paritate” pentru descentralizare; întâlniri la fiecare trei săptămâni în diferite orașe), nu există un dialog constructiv și regulat între autoritățile centrale și cele locale.</p>	



<p>Art. 5 – Protecția limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale</p> <p>Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite.</p>	<p>Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997 (art. 185)</p>	<p>În acest sens, există art. 75 din Constituție cu referire la referendum la general, dar specificații exacte lipsesc. De asemenea, nu există situații recente privind modificarea limitelor teritoriale locale. Cert este că numărul și dimensiunea UAT actuale necesită a fi reformate.</p> <p>Codul electoral prin art. 185 face trimitere la necesitatea consultării prin referendum local a populației locale în aspectele de importanță deosebită, printre care considerăm și modificarea limitelor teritoriale locale.</p>	
<p>Art. 6 – Concordanța structurilor și mijloacelor administrative cu sarcinile autorităților administrației publice locale</p> <p>6.1. Fără a aduce atingere dispozițiilor generale prevăzute de lege, autoritățile administrației publice locale trebuie să poată stabili, ele însele, structurile lor administrative interne, în vederea adaptării acestora la nevoile lor specifice și asigurării unei gestiuni eficiente.</p>	<p>Legea nr. 436 privind administrația publică locală</p>	<p>De regulă, autoritățile locale au puterea de a-și determina propriile structuri administrative interne, cu respectarea cuvenită a prevederilor și limitărilor legale. Acest lucru se face de obicei prin decizii ale consiliului local, pe baza unei propuneri a primarului. Primarul, în calitate de șef executiv, are, de asemenea, puteri moderate pentru a introduce schimbări și adaptări în aparatul executiv al autorității locale.</p> <p>Cu toate acestea, această observație este în principal una legală, deoarece în marea majoritate a autorităților locale, resursele administrative și umane sunt atât de reduse și slabe încât, în realitate, nu există aproape nimic de determinat sau de adaptat pentru a asigura „un management eficient”.</p>	
<p>6.2. Statutul personalului autorităților administrației publice locale trebuie să permită o recrutare de calitate, fondată pe principii de merit și de competență; vor fi prevăzute, în acest scop, condiții adecvate privind pregătirea,</p>	<p>Legea nr. 355/2005 privind sistemul de salarizare din sectorul bugetar din 26.07.2018</p>	<p>Condițiile actuale de funcționare a angajaților administrației publice locale nu permit autorităților locale din Moldova să recruteze personal de înaltă calitate; și nu există nici „oportunități de formare adecvate”, nici „perspective de remunerare și carieră”. În multe APL, în special în cele mai mici, numărul membrilor personalului este foarte scăzut și sunt slab plătiți. APL nu au nicio discreție de a decide cu privire la remunerația personalului lor. Salariile nu pot fi stabilite în mod liber de către autoritatea locală și nu există negocieri individuale sau colective, întrucât remunerația angajaților locali este reglementată rigid de legile</p>	




remunerarea și afirmarea profesională.		și reglementările naționale. Diferența dintre salariile la nivelul APL și APC este foarte mare. Satele și orașele nu sunt autonome în gestionarea propriului personal. Nu există „carieră profesională” în sectorul local din țară și lucrul în administrația locală este de obicei neatractiv pentru persoanele tinere și calificate.	
Art. 7 – Condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local 7.1. Statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor.	Legea nr. 436 privind administrația publică locală Legea nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local Hotărârea nr. 13/2002 a Curții Constituționale	Oficial, legislația prevede condiții de funcționare ale aleșilor locali care le garantează exercitarea liberă a funcțiilor lor. Conform art. 177 din Codul electoral, un consiliu poate convoca un referendum local pentru a revoca primarul unei localități. Pe de altă parte există Hotărârea 13/2002 Curții Constituționale care a stabilit că referendumurile de rechemare locală nu sunt neconstituționale, „având în vedere că, în temeiul constituției, primarul este ales de cetățeni, ei (comunitatea locală) sunt subiecții competenți, în condițiile legii, să decidă revocarea primarului. Referendumurile locale de rechemare pot produce o disfuncționalitate gravă a democrației locale, primarii lucrând sub această amenințare.	
7.2. Acesta trebuie să permită o compensație financiară adecvată pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului lor, precum și, dacă este cazul, o compensație adecvată pentru câștigul pierdut sau remunerații pentru munca depusă și o asigurare socială aferentă.		Condițiile de funcționare pentru aleșii locali nu prevăd compensarea financiară adecvată. Salarizarea primarilor este extrem de redusă, iar situația economică a funcționarilor locali este la extremă. Mulți primari trebuie să lucreze cu jumătate de normă în alte activități profesionale, cum ar fi predarea sau conducerea propriilor afaceri private. Acest lucru împiedică mulți primari să își îndeplinească atribuțiile într-o manieră profesională. În plus, aceste salarii sunt strict determinate și reglementate de legile și reglementările naționale, prin urmare, nu există posibilitatea ca consiliile sau organismele locale să stabilească un nivel de remunerație mai mare sau diferit. Se înregistrează dificultatea de a implica oameni tineri și calificați în politica locală și lipsa de profesionalism în managementul local. În plus, acest lucru creează condiții pentru răspândirea corupției economice.	
7.3. Funcțiile și activitățile incompatibile cu mandatul de ales local nu pot fi stabilite decât prin lege sau pe baza principiilor juridice fundamentale.	Legea nr. 436 privind administrația publică locală Legea nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local	Legislația reglementează funcțiile și activitățile care sunt considerate incompatibile cu deținerea funcțiilor electiv locale. De exemplu conform art. 7 (1) din Legea 768/2000 stabilește că mandatul alesului local este incompatibil cu: exercitarea altei funcții de demnitate publică; calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat; calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile APL (aparatură prezidențială raionului, primării, primărie și preturile mun. Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării	




		Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv a Găgăuziei; calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul) în structurile subordonate APL (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale).	
<p>Art. 8 – Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale</p> <p>8.1. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege.</p>	<p>Legea nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetară-fiscală.</p> <p>Hotărârea Guvernului cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat: nr. 845 din 18.12.2009. În: MO al RM, 22.12.2009, nr. 189-190 (oficiile teritoriale realizează controlul obligatoriu, sub aspectul legalității a deciziilor consiliilor locale de nivelul I și nivelul II, actelor normative emise de Adunarea Populară a UTA; actelor normative emise de către pretor, primar, președintele raionului, Guvernatorul și Comitetul executiv al UTA; actelor privind organizarea tuturor licitațiilor și actelor de atribuire a terenurilor; actelor de angajare, de eliberare a personalului APL; actelor emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat către APL; și oricărui act administrativ al APL solicitat de către consiliul local, secretar, primar, președintele raionului, persoanele fizice sau juridice).</p>	<p>Supravegherea și controlul autorităților locale nu sunt reglementate în constituție, ci prin legislația conexă, care stabilește cazurile și procedurile în baza cărora se poate desfășura această supraveghere. Cel puțin pe hârtie, supravegherea autorităților locale de către ministerele și departamentele de stat este limitată și strict reglementată de lege. Controlul și supravegherea autorităților locale sunt efectuate exclusiv de către autoritățile statului, fără a exista un departament central pentru administrația publică sau autoritățile locale.</p> <p>Cancelaria de Stat este organismul care concentrează cele mai importante puteri în domeniul guvernării locale și al descentralizării și coordonează toate problemele care se ocupă cu guvernele locale. Cancelaria are puterea de a valida legalitatea actelor și deciziilor APL, lucru pe care îl face prin intermediul oficiilor teritoriale.</p> <p>Ministerul Finanțelor joacă, de asemenea, un rol important în supravegherea administrativă, dar este limitat la probleme financiare și fiscale.</p> <p>Curtea de Conturi are un rol important în controlul contabilității locale și al cheltuielilor publice. Există un departament special în Curtea de Conturi care se ocupă de administrațiile locale. În îndeplinirea funcțiilor sale, Curtea efectuează audituri financiare și emite recomandări. De asemenea, se poate referi la procuror în cazul în care înregistrează gestionare greșită sau deturnare a surselor publice.</p>	
<p>8.2. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate</p>	<p>Legea nr. 436 cu privire la administrația locală (art. 6.3)</p> <p>Legea nr. 435 privind descentralizarea administrativă (art. 7.2)</p>	<p>Legislația stabilește principiul autonomiei, legalității și că nu există relații de subordonare între autoritățile centrale și locale și principiul lipsei de interferență a autorităților centrale în activitățile administrațiilor locale. Controalele exercitate de stat trebuie să fie doar controale ale legalității, în timp ce controalele de oportunitate pot viza doar puteri și competențe delegate.</p> <p>În practică, Cancelaria de Stat verifică legalitatea acțiunilor autorităților locale în sarcinile delegate, dar efectuează, de asemenea, o evaluare a adecvării sau oportunității măsurilor locale atunci când autoritățile</p>	

<p>totuși să includă un control de oportunitate, exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale.</p>		<p>locale acționează în domeniul propriilor competențe. Mai mult, făcând acest lucru, se presupune că implementează o interpretare largă a sistemului juridic, ignorând autonomia locală și puterile autorităților locale. De exemplu, reprezentanții Cancelariei de Stat pot examina acuratețea deciziei primarului de a vinde sau de a nu vinde un activ; distribuirea sau nu a bonusurilor etc. Planificarea urbană și managementul urban sunt aparent o zonă în care acest control este mai sever.</p>	
<p>8.3. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze.</p>			
<p>Art. 9 – Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale 9.1. În cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.</p>	<p>Legea nr. 397-XV privind finanțele publice locale din 16 octombrie 2003 Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163 din 24 aprilie 1997 Legea nr. 847-XIII privind sistemul bugetar și procesul bugetar Legea nr. 436 administrației publice locale din 2006</p>	<p>Art. 9.1, 9.2 și 9.4 sunt analizate împreună întrucât sunt corelate. Deși dedică mai multe prevederi autorităților locale, Constituția nu include niciun paragraf cu privire la problema finanțării autorităților locale. Singura referință la finanțele locale se găsește la art. 131.5 și art. 132.1, care sunt foarte generale. Prin urmare, principiile de suficiență și comensurabilitate ale finanțelor locale, precum și flotabilitatea și variația acestor resurse, nu sunt recunoscute în constituție. Mai mult, Curtea Constituțională nu a emis nicio hotărâre cu privire la problema autonomiei financiare locale. În consecință, reglementarea și structura finanțării locale sunt lăsate în totalitate în mâinile legislativului și ale guvernului. În domeniul bugetării și al cheltuielilor, satele și orașele sunt libere să își elaboreze și să-și aprobe propriile bugete. Consiliul local este autoritatea competentă pentru aprobarea bugetului. Autoritățile locale sunt, în teorie, autonome în stabilirea priorităților de cheltuieli (cel puțin cu „veniturile proprii”) și, în principiu, guvernul central sau alte autorități de stat nu pot interfera cu autonomia bugetară a localităților.</p>	
<p>9.2. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.</p>			

<p>9.4. Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.</p>		<p>În acest sens, instituțiilor de stat nu li se permite să interfereze cu redactarea și execuția bugetelor locale. După aprobarea bugetului anual local, acesta trebuie transmis Ministerului Finanțelor, dar acest organism nu efectuează nicio aprobare oficială sau modificare a bugetului. Situația generală a finanțelor locale din Moldova a fost evaluată în mod repetat de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europe ca fiind slabă. Recomandarea 179 (2005), ulterior Recomandarea 322 (2012) și Recomandarea 411 (2018), și cea mai recentă Recomandarea 436 (2019) privind democrația locală din Moldova, s-au referit la amploarea foarte limitată a autonomiei financiare locale în Moldova și lipsa aproape totală a libertății autorităților locale de a decide cu privire la chestiuni financiare. Într-un raport făcut în 2017, Curtea de Conturi a Republicii Moldova a concluzionat că autoritățile locale sunt în totalitate dependente de guvernul central. În Republica Moldova, majoritatea veniturilor autorităților locale provin din transferuri acordate de guvernul central, proporția „veniturilor proprii” în bugetele autorităților locale fiind foarte mică iar sursele nu sunt diverse. Finanțele publice sunt încă centralizate în mare măsură. Situația economică a autorităților locale pare a fi un cerc vicios: este strâns legată de situația economică generală.</p>	
<p>9.3. Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale.</p>	<p>Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 (art. 6, alin. 6)</p>	<p>Cu toate că în ultimii ani au fost introduse mai multe modificări în Legea privind finanțele publice locale și în Codul Fiscal, și s-a făcut o clarificare a veniturilor proprii ale APL de nivelul I, se observă că din totalul resurselor APL din Republica Moldova în anul 2019, doar 11% constituiau veniturile proprii și 15% din impozite locale, iar 65% - transferuri de la stat. Codul Fiscal prezintă o listă în art. 6 (6) a taxelor și impozitelor, fără nicio distincție clară, iar această enumerare nu înseamnă că toate aceste taxe există în toate autoritățile locale, ci doar în cele care au decis să le creeze și să le colecteze. Cel mai important impozit „local” este impozitul pe bunuri imobiliare, care este în realitate probabil singurul impozit „local” autentic din Moldova. Este reglementat de legea statului, dar lasă autorităților locale o anumită discreție să stabilească cota de impozitare și să acorde scutiri de impozite. Cota de impozitare locală este stabilită de autoritatea locală în funcție de caracteristicile obiectelor de impozitare, fără existența unui plafon de impozitare (subiect supus discuțiilor la moment). APL pot</p>	

		acorda scutiri suplimentare de la plata impozitelor locale. Diferite probleme structurale afectează sistemul de impozitare locală: lipsa de informații despre contribuabili și evaziunea fiscală rezultată; nedelimitarea multor proprietăți locale, a căror proprietate este contestată, care afectează negativ colectarea impozitului pe bunuri imobiliare; lipsa unor tranzacții sau evenimente impozabile semnificative. Posibilitatea extinderii bazei de impozitare locale este foarte limitată. Multe proprietăți locale nu sunt înregistrate în cadastru și multe proprietăți nu sunt evaluate în scopuri fiscale și, prin urmare, impozitul pe bunurile imobile nu poate fi colectat asupra acestora.	
9.5. Protejarea unităților administrativ-teritoriale cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.	Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale (art. 11)	În Republica Moldova, sistemul de egalizare pentru autoritățile locale funcționează prin două mecanisme: 1) prin cota sau participarea pe care o au autoritățile locale în impozitul pe venit al persoanelor fizice care este colectată pe teritoriile lor. Aproximativ un sfert din veniturile totale ale administrației locale provin din partajarea impozitului pe venit, care este o taxă de stat. Există diferite procente din totalul impozitelor de stat colectate care sunt transferate diferitelor autorități locale în funcție de tipul lor. O parte importantă a impozitului pe venit al persoanelor fizice este redistribuită autorităților locale; 2) prin transferuri generale de echilibrare, care sunt calculate pe bază de formulă, distinctă pentru autoritățile locale de primul sau al doilea nivel, acordând o atenție deosebită celor mai sărace autorități locale.	
9.6. Autoritățile APL trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.		Autoritățile locale nu sunt consultate de guvernul central cu privire la modul în care resursele redistribuite urmează să fie alocate acestora. Autoritățile locale nu sunt consultate de organele și instituțiile statului cu privire la finanțare, sistemul fiind definit de legislație în mod rigid, iar în practică nu se aplică metode de discuții și consultări regulate.	

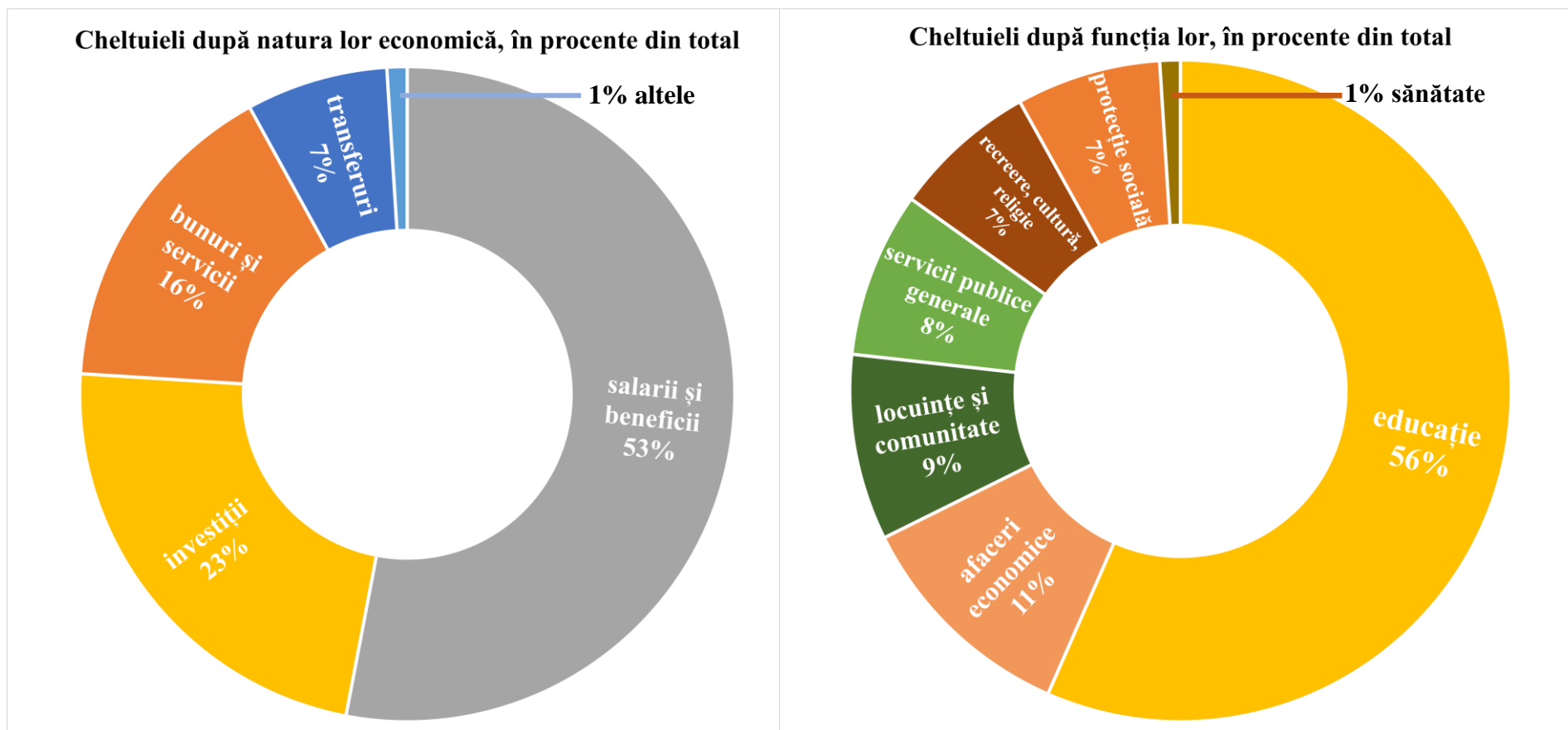
<p>9.7. Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.</p>	<p>Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997</p>	<p>Transferurile de la bugetul de stat constituie sursa fundamentală de venit pentru autoritățile locale din Republica Moldova. Practic, există două tipuri de transferuri: transferuri cu destinație generală și transferuri cu destinație specială.</p> <p>Analiza cifrelor transferurilor din ultimii ani indică că majoritatea sunt cu destinație specială (de ex: în 2015 11,4% - cu destinație generală, iar 88,6% - specială; în 2017 – 87,3% au fost transferuri cu destinație specială). Fondurile fiind clar distribuite pe activități concrete, nu lasă APL-urilor spațiu pentru decizii cu privire la aceste transferuri. În același timp, de cele mai multe ori APL nu participă la deciziile referitoare la aceste fonduri.</p>	
<p>9. 8. În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.</p>	<p>Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale Legii nr. 419/2006 privind datoria din sectorul public și garanțiile guvernamentale</p>	<p>Legea nr. 397/2003 permite APL să împrumute în scopuri de capital atât pe plan intern, cât și în străinătate, precum și să acorde garanții pentru împrumuturi companiilor municipale. Conform Legii nr. 419/2006, autoritățile locale sunt obligate să obțină aprobarea prealabilă a Ministerului Finanțelor înainte de a se împrumuta (împrumuturi pentru un an și mai mult). Între 2016 și 2018, 8 autorități locale au primit aprobarea de la Ministerul Finanțelor pentru a împrumuta de la instituțiile bancare și 3 - nu. Deși autoritățile locale au acces la piața națională de capital în limitele legii, rareori solicită împrumuturi de la sectorul privat, deoarece ratele dobânzii din țară sunt foarte mari.</p>	
<p>Art. 10 – Dreptul de asociere al autorităților administrației publice locale 10.1. Autoritățile administrației publice locale au dreptul, în exercitarea competențelor lor, de a coopera și de a se asocia, în condițiile legii, cu alte autorități ale administrației publice locale, pentru realizarea de sarcini de interes comun.</p>	<p>Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală Legea nr. 435/2006, privind descentralizarea administrativă</p>	<p>În RM, dreptul autorităților locale de a se asocia între ele și de a forma platforme și structuri comune pentru furnizarea comună de servicii locale este pe deplin recunoscut în sistemul juridic intern. În acest sens, guvernele locale pot forma liber consorții și se pot asocia pentru a oferi servicii comune. Aceasta este utilizată mai ales în domeniul serviciilor comunale (aprovizionarea cu apă, gestionarea deșeurilor, întreținerea drumurilor etc.). APL pot coopera în implementarea competențelor lor, prin înființarea de servicii și lucrări comune, conform art. 5 din Legea 435/2006. În acest sens, orașele înființează de obicei întreprinderi comune sau societăți pe acțiuni, unde toate municipalitățile participante sunt fondatori. Deși cooperarea intermunicipală este o realitate în RM și există o serie de proiecte comune, aceasta nu este foarte dezvoltată în comparație cu standardele europene.</p>	

<p>10. 2. Dreptul autorităților administrației publice locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și acela de a adera la o asociație internațională de autorități administrative publice locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat.</p>	<p>Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală</p>	<p>În Republica Moldova, autoritățile locale au dreptul să înființeze asociații pentru protejarea și promovarea interesului lor comun și să se alăture sau să se retragă din asociațiile existente. Autoritățile locale moldovene sunt, de asemenea, libere să se alăture asociațiilor internaționale ale autorităților locale. În țară există o asociație cuprinzătoare de autorități locale, Congresul autorităților locale din Moldova (CALM). Bazat pe principiul calității de membru voluntar, CALM include în prezent aprox. 800 de autorități locale de primul și al doilea nivel. Mai există și Asociația Consiliilor raionale, Asociația Primarilor etc.</p>	
<p>10.3. Autoritățile administrației publice locale pot să coopereze, în condițiile prevăzute de lege, cu autoritățile administrației publice locale ale altor state.</p>	<p>Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (art.14.1)</p>	<p>Posibilitatea ca APL să coopereze cu omologii lor din alte state este recunoscută în legislația privind administrația locală. Consiliile locale pot stabili proiecte de cooperare, inclusiv cele transfrontaliere și înfrățirea orașelor cu alte orașe din străinătate. Există multe proiecte și activități care implică cooperare transfrontalieră, în special în cadrul programelor susținute de UE.</p>	
<p>Art. 11 – Protecția legală a autonomiei locale Autoritățile administrației publice locale trebuie să dispună de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești, în scopul asigurării liberului exercițiu al competențelor lor și al respectării principiilor de autonomie locală care sunt prevăzute de Constituție sau de legislația internă.</p>	<p>Legea privind Curtea Constituțională a Republicii Moldova</p>	<p>Autoritățile locale au dreptul de a merge în instanțe pentru a-și apăra drepturile, proprietatea sau interesele, la fel ca orice altă persoană juridică. APL sunt autorizate să facă apel la Curtea Constituțională dacă consideră că principiul constituțional și juridic al autogovernării locale a fost neglijat, nesocotit sau încălcat de un act legislativ sau de un regulament guvernamental. Acest lucru a fost posibil din 2016, grație unei modificări a art. 25 din Legea privind Curtea Constituțională a Republicii Moldova (Legea nr. 24). Sistemul permite oricărui consiliu al UAT de nivelurile I și II, precum și cel al Adunării Populare din Găgăuzia să dea în judecată în Curtea Constituțională problemele autonomiei locale, pentru a declanșa un control. Cauzele pot fi legile și reglementările emise de parlament sau de guvern, chiar dacă Consiliul nu este singurul destinatar al măsurii legale în cauză. Acest lucru nu înseamnă că, înainte de 2016, Curtea Constituțională nu putea judeca procedurile în care era în joc o încălcare a principiului autonomiei locale. În realitate, Curtea Constituțională a emis o serie de hotărâri în acest mod, deoarece membrilor individuali ai parlamentului sau grupurilor parlamentare li s-a permis întotdeauna să depună contestații la Curte: Hotărârea 19/2013 privind incompatibilitățile aleșilor locali și hotărârea 36/1998 privind autonomia locală: în aceste decizii, Curtea</p>	

		<p>Constituțională a declarat că administrația publică locală joacă un rol important pentru dezvoltarea UAT și pentru asigurarea fluxului de lucru al serviciilor publice. În consecință, acestea trebuie privite ca o bază a sistemului constituțional și sunt protejate ca atare.</p> <p>Hotărârea 99/2004: Curtea Constituțională a elaborat detalii despre caracteristicile descentralizării administrative, care au venit cu rol de suport în înțelegerea coerentă a normelor legale în domeniu.</p> <p>Hotărârea 2/2014 privind autonomia bugetară (suma impozitelor locale).</p> <p>Hotărârile 36/1998, 13/2002, în care Curtea Constituțională detaliază semnificația și conținutul autonomiei locale și necesitatea protejării ei.</p> <p>Hotărârea 89/2017, în care Curtea Constituțională a concluzionat că suspendarea unui primar care face obiectul unei anchete penale nu încalcă constituția, deoarece este o măsură proporțională, justificată, care nu este de caracter punitiv, dar preventiv, - acest aspect reprezentând un aspect controversat al democrației locale moldovenești.</p> <p>Hotărârea 13/2002 privind constituționalitatea referendumurilor locale pentru a revoca un primar. Instanța a considerat că, având în vedere că, în temeiul constituției, primarul este ales de cetățeni, este responsabilitatea acestora (comunitatea locală), care sunt subiecții competenți, prin lege, să decidă revocarea primarului.</p> <p>Paradoxul este că, în intervalul anilor 2016 - 2019, nicio autoritate locală nu a folosit posibilitatea de a da în judecată la Curtea Constituțională.</p>	
--	--	---	--

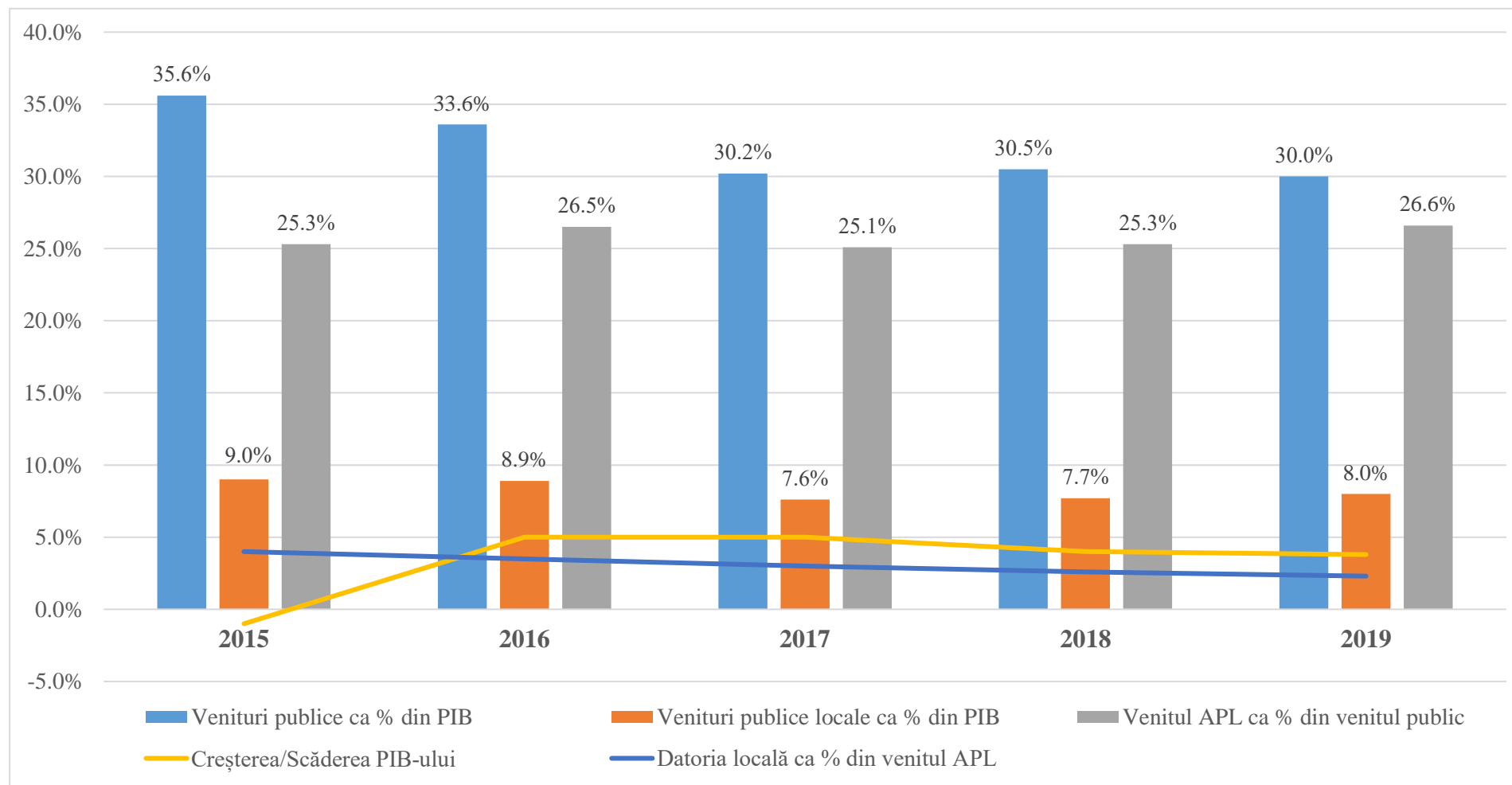
Sursa: Realizat de autoare în baza [99] și a legislației naționale în vigoare.

Compoziția cheltuielilor administrației publice locale din Republica Moldova, 2019



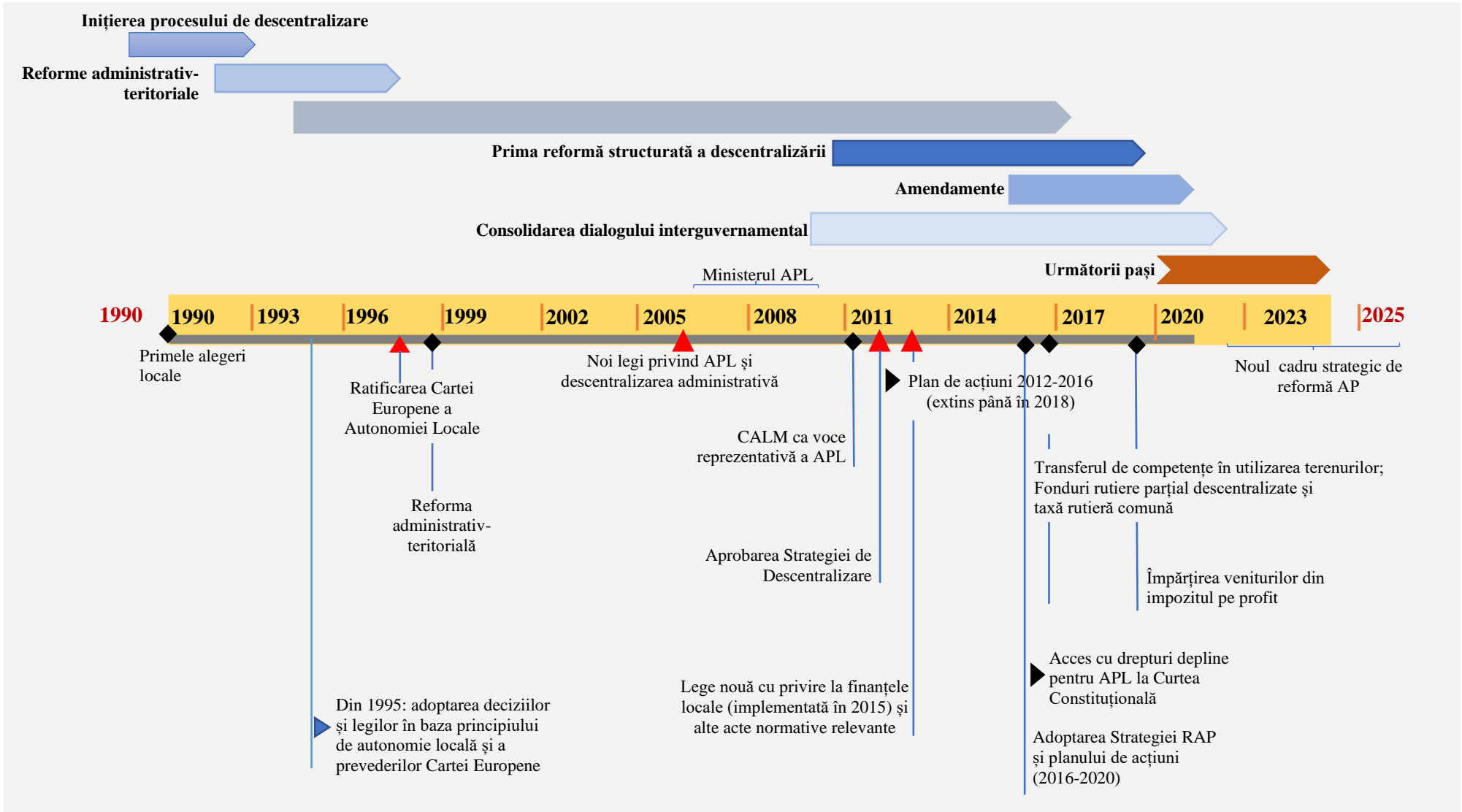
Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [107]

Evoluția veniturilor administrației publice locale și a veniturilor publice totale în Republica Moldova



Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [107]

Cadrul temporal al proceselor de descentralizare în Republica Moldova



Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [107]

Elemente de autonomie locală în diferite perioade istorice ale teritoriului RM

1940-1991: RSSM → 11 raioane → soviete sătești

- pierderi de teritorii la sud (Bugeac) și nord (Hotin), politica de asimilare, deznaționalizare, aparat de partid
- 1941- 1944: revenirea sub administrarea românească
- instituirea sistemului sovietic de raioane: comitetele de plăși au fost transformate în comitete raionale
- 58 de comitete raionale de partid, 6 județene și 4 orășenești, 11 soviete în orașele și 1 178 soviete sătești
- ierarhie strictă: toate structurile locale obligate să respecte indicațiile de la centru/partid

1917-1940: Sub administrarea românească - 9/11 județe → plăși → comune

- Republica Democrată Moldovenească: autonomie provincială, cu administrație proprie și un Sfat (Dietă) propriu: competențe în stabilirea bugetelor locale, controlul consiliilor și numirea funcționarilor administrației locale
- legile locale și forma de administrare puteau fi schimbate de parlamentul român numai cu acordul reprezentanților locali
- județe: un sistem de desconcentrare administrativă, atenuare a centralizării

1870: aplicarea Legii privind zemstvele în Basarabia

- zemstvo: reprezentanță a elementelor locale, *abilitată să colecteze taxe și impozite locale*
- instituții: adunarea zemstvei (constituită din președinte, starostii satelor, perceptorii, 1 sau 2 asesori aleși de adunarea volostei) - organ deliberativ; președintele și uprava zemstvei - organ executiv
- zemstve și voloste: *caracter (formal) autonom, calitatea de persoană juridică, în sensul de gestionar al bunurilor materiale.*
- Basarabia pierde în 1871, dreptul de a fi o regiune privilegiată devenind o simplă *зубёрния*.

1836: Modele rusești de administrare

- modelul rusesc de „voloste” introdus în toate județele basarabene, *caracter electiv - slab dezvoltat, formal*
- voloste (constituită din câteva sate învecinate): administrată de cârmuirea volostei, compusă din conducătorul volostei, doi asesori și un copist. Conducătorul ales la 3 ani de către capii familiilor din voloste. Cârmuirea - subordonată isprăvniceii ținutale, iar în domeniul financiar se subordona departamentului economic al guvernului regional.
- sub-diviziuni administrativ-teritoriale: circumscripția, plasa, asociația rurală

1828: Administrația Regională → Administrația Județeană → Administrația orășenească

- instituțiile publice subordonate direct organelor centrale ale imperiului Rus - *sistem centralizat*
- Consiliul Regional - particularitate a Basarabiei
- Duma orășenească: Primar + 5 pristavi (consilieri din partea comunității). Consiliul orășnesc condus de polițmaistru și format din comisar special de district și 1 ratman din partea Magistraturii
- Sfat obștesc al breslelor: burgomistru, starosti or. (din partea comunității orășenești) și starosti de breaslă (din fiecare meșteșug)

1818 - 1828: regiunea Basarabia → 6 județe/ținuturi

- statut de regiune - autonomie administrativă limitată și provizorie
- ținut (căpitan ispravnic + 4 asesori/zasedateli - aleși de nobilime, cu aprobarea guvernatorului plenipotențiar); ocol (ocolaș, numit de ispranic); sat (vornic, numit de ispranic)
- caracter eligibil: corp electoral compus din proprietari cu cel puțin 300 desetine de pământ și fiii lor vârstnici - *autonomie vagă*

1812: *область* Basarabia → 9 ținuturi

- Anexarea Basarabiei: namestnic plenipotențiar - instituție de control în regiune
- Au fost menținute instituțiile administrative la nivel local și vechea divizare administrativ-teritorială în 9 ținuturi conduse de ispravnici. Ispravnicii, conform legilor locale, erau numiți pe un termen de 1 an și îndeplineau atribuții: fiscale, administrative, judecătorești și polițienești. În activitatea lor ei se conduceau de legile și obiceiurile locale.
- 12 ocoale administrate de ocolași. Administrația satelor, practic, a fost menținută intactă.

până în 1812: Moldova → ținuturi (și raiale turcești) → ocoluri → ienorii

- 2 ispravnici (pârcălabi) în ținuturi, numiți de Divanul domnesc pe 1 an, concentrau toate ramurile administrației și coordonau cu căpitaniiile de la celelalte niveluri.
- *elemente de autonomie*: șoltuz cu 12 pârgari (consiliu orășnesc/cetății), ales de obște/comunitatea orașelor - caracter electiv (cu atribuții nesemnificative, formal)

Sursa: elaborat de autoare în baza sursei [131]

Competențele autorităților publice locale de nivel I și II din Republica Moldova

Tipul de responsabilități	Descrierea responsabilităților
Competențe proprii ale APL-urilor de nivel I *	<ul style="list-style-type: none"> a) planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local b) colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora c) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale d) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale e) transportul public local f) amenajarea și întreținerea cimitirelor g) administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale h) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică); i) dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice j) activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități k) amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale l) instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale m) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației n) organizarea serviciilor antiincendiar
Competențe delegate APL-urilor de nivel I **	<ul style="list-style-type: none"> - Grădinițe - Lucrări de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a fondului locativ, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale de interes local - Integrarea și implementarea principiului egalității între femei și bărbați - Regimul de lucru al întreprinderilor comerciale și de alimentație publică - Contribuie la protejarea patrimoniului cultural imobil - Contribuie la asigurarea ordinii publice - Întreținerea serviciului (postul) teritorial de salvatori și pompieri - Contribuie la implementarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide să identifice persoanele vulnerabile social care trebuie să îmbunătățească condițiile de viață; înființează și asigură funcționarea unor instituții caritabile de interes local - Serviciul de stare civilă - Siguranța traficului rutier și pietonal - Înregistrarea și evidența unităților de transport - Repartizarea fondului locativ și controlul asupra întreținerii și gestionării acestuia

	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborarea și aprobarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, o supune procedurii de evaluare strategică de mediu - Măsuri pentru a interzice sau suspenda spectacole, spectacole sau alte evenimente publice - Evidența gospodăriilor țărănești (agricultorilor) și a asociațiilor acestora conform registrului aprobat de Guvern - Eliberarea certificatelor de proprietate privată care confirmă dreptul de proprietate asupra părților sociale din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole - Înregistrarea contractelor de închiriere de terenuri agricole și alte proprietăți agricole - Evidența militară și sprijin pentru recrutare
<p>Competențe proprii ale APL-urilor de nivelul II (raioane) *</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului b) planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional c) construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere d) organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional e) stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional f) susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale g) elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală h) administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter educațional, cultural și sportiv de interes raional i) administrarea întreprinderilor municipale de interes raional j) administrarea unităților de asistență socială de interes raional k) dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale
<p>Sarcini delegate APL-urilor de nivelul II **</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Educație: canalizarea fondurilor și supravegherea școlilor autonome - Protecție socială: facilități separate de asistență socială aflate în sfera de competență a APL de nivelul I - de importanță regională - Asistenți sociali: institutul de asistenți sociali este important în sprijinul social orientat bazat pe dovezi pentru grupurile vulnerabile ale populației. Un astfel de sprijin vine de la nivelul central, sarcina asistenților sociali este doar de a documenta situația.

* Competențele APL-urilor de nivelul I și II conform Legii cu privire la descentralizarea administrativă

** Competențelor delegate (cele mai importante și aplicabile) APL-urilor conform legislației sectoriale. Finanțarea pentru competențele proprii este foarte limitată, în timp ce finanțarea pentru competențele delegate lipsește aproape complet.

Sursa: elaborat în baza informațiilor [107]

Studiu de caz privind capacitatea de creditare a APL I din RM

SCOP: Analiza experienței și capacității orașelor în obținerea împrumuturilor bancare și realizarea unei bune utilizări a acestora. Informațiile colectate se referă la practica orașelor de creditare în domeniul proiectelor de dezvoltare urbană sau în alte domenii conexe.

ASPECTE METODOLOGICE:

Domeniul de aplicare: obținerea de informații privind utilizarea creditelor bancare de către orașele Republicii Moldova și cadrul legal care gestionează acest proces.

Perioada de colectare a datelor: noiembrie 2021, Solidarity Fund PL în Moldova.

Metoda de colectare a datelor: la studiu au participat 3 primării, Bălți, Strășeni și Ungheni. APL au fost rugate să răspundă la întrebări scurte despre experiența lor în împrumuturi bancare, domeniile de investiții, cadrul legal etc.

REZULTATELE STUDIULUI DE CAZ:

1. **CADRUL LEGAL** ce permite primăriilor acces la credite bancare constă în principal din:

- ✓ Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală;
- ✓ Legea nr. 397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale;
- ✓ Legea nr. 419-XVI din 22.12.2006 privind datoria sectorului public, garanțiile de stat și creditul de stat;
- ✓ Legea privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 nr. 397-XV din 16.10.2003;
- ✓ Hotărârea Guvernului nr. 1136 / 18.10.2007 privind unele măsuri de executare a Legii nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006 privind datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat.

2. TIPURI DE BĂNCI

Primăriile au menționat următoarele bănci de la care au fost contractate împrumuturile:

<i>Bănci locale</i>	<i>Bănci / Fonduri străine</i>
Victoriabank S.A. BC "Mobiasbanca-OTP Group" S.A. BC Moldindconbank S.A. (MICB)	* Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) *Banca Mondială Corporația Financiară Nordică de Mediu (NEFCO)

* Aceste împrumuturi sunt contractate de Întreprinderile Municipale sub garanția Consiliului Municipal

3. DOMENIUL DE APLICARE AL CREDITELOR BANCARE ÎN CELE 3 ORAȘE:

- 1) Investiții în infrastructura drumurilor (dezvoltare, reabilitare, modernizare);
- 2) Reabilitarea sistemelor de alimentare cu apă și canalizare;
- 3) Reînnoirea sistemului de transport public;
- 4) Reparații capitale la clădirile instituțiilor publice (grădinițe, școli etc.);
- 5) Renovarea sistemelor de iluminat stradal public.

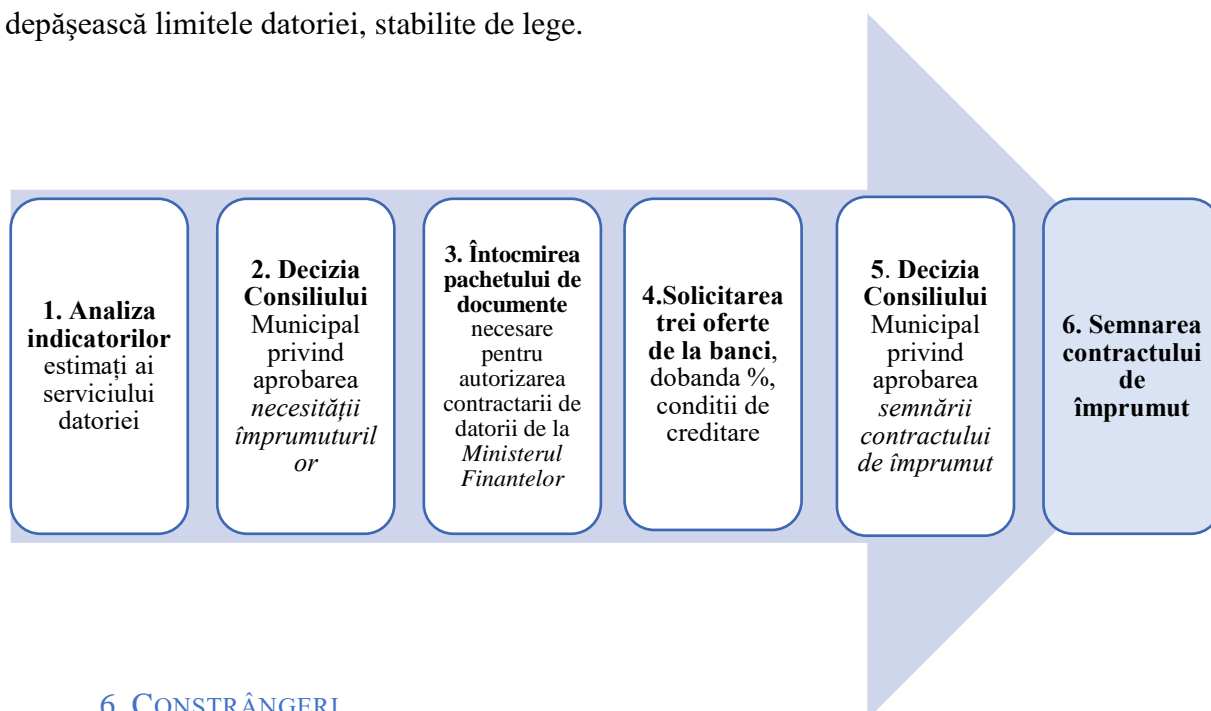
4. PERIOADA DE CREDITARE, SUMA ȘI RATA

Bălți				Ungheni				Strășeni			
Banca	Suma	Dobânda	Perioada luni	Banca	Suma	Dobânda	Perioada luni	Banca	Suma	Dobânda	Perioada luni
Mobias Banca	60 M MDL	7,35%	60	Victoria bank	60 M MDL	8,3%	60	MICB	3 M MDL	8%	24
Banca Mondială	30 M USD	1,5%	444	NEFCO	63,5M MDL	3%	24				
	15 M USD	1,5%	432								
BERD	30 M EUR	5,5%	144								
	25 M EUR	5,5%	144								

M - milioane

5. PROCESUL DE CREDITARE AL PRIMĂRIILOR

Planificarea împrumuturilor: elaborarea *Programului anual al împrumuturilor*, în care se includ toate împrumuturile locale interne și externe care urmează a fi contractate pentru finanțarea proiectelor, precum și cele care au fost contractate în trecut și sunt în vigoare la momentul elaborării Programului și supravegherea ca impactul net al noului împrumut să nu depășească limitele datoriei, stabilite de lege.



6. CONSTRÂNGERI

În conformitate cu art. 15 din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, autoritățile executive în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, au dreptul la contractarea sau garantarea unui împrumut (pentru întreprinderile municipale) pentru cheltuieli de capital de la instituțiile financiare și alți creditori atât din țară, cât și din străinătate, dacă suma totală a plăților anuale (rambursarea sumei de principal, achitarea dobânzilor și altor plăți aferente) legate de deservirea datoriei bugetelor locale la împrumuturile contractate sau garantate și/sau care urmează a fi contractate sau garantate **nu va depăși 20% din totalul veniturilor anuale ale bugetelor respective**, cu excepția transferurilor cu destinație specială (excepție fac Bălți și Chișinău – 30%).

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, Anastasia ȘTEFANIȚA, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Anastasia ȘTEFANIȚA



Data: 16 mai 2022

CV-ul autoarei

INFORMAȚII PERSONALE



Anastasia ȘTEFANIȚA

📍 str. Alba Iulia 77A, ap.114, Chișinău, MD-2071, Republica Moldova

☎ 079601525

✉ anastasia.stefanita@gmail.com

Gen: Feminin | Data nașterii: 16.09.1988 | Naționalitatea: R. Moldova

EXPERIENȚA PROFESIONALĂ

- 2017 – prezent Coordonator - programe de dezvoltare locală, Solidarity Fund PL în Moldova
- 2017 – 2019 Punct național de contact, Chișinău. Ministerul Fondurilor și Politicii Regionale al Republicii Polonia, proiect nr. 309/2017/M3 „Suport pentru administrația Republicii Moldova în implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională a Moldovei 2016-2020 în domeniul politicii urbane și dezvoltării urbane”
- 2010 – 2017 Cercetător științific, Responsabil de Relațiile Naționale și Internaționale Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, Academia de Științe a Moldovei
- ianuarie – iunie 2016 Asistent de proiect: UE-ENI/2015/367603 „Preparation of TA projects for developing Annual Action Programme 2015 to the Republic of Moldova in the field of Public Administration Reform and preparation of AAP 2016 for PAR and TCF”

EDUCAȚIE

- 2017 – prezent Studii de doctorat, Academia de Administrație Publică, Guvernul Republicii Moldova
563.01. Teoria, metodologia administrației publice
- 2013 – 2014 Studii postuniversitare: Program Kirkland, Fundația Polono-Americană “Freedom”
Universitatea din Varșovia, Polonia: Politici europene
- 2010 - 2012 Masterat în Științe Politice, Program: Politici și Servicii Publice
Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative
- 2007 – 2010 Licență în Științe Politice, Specialitatea: Administrație Publică
Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative

FORMARE

- iunie – iulie 2019 Stagiul de practică: Revitalizarea Urbană din Polonia (primăria Varșovia, Grajewo, Elk), Ministerul Investițiilor și Dezvoltării Economice din Polonia.
- mai 2018 Vizită de studiu, proiect UE: Acces pentru succes - parteneriate pentru dezvoltare durabilă comunitară (Cracovia, Polonia).
- decembrie 2017 Stagiul de practică: Politici și practici de Revitalizare Urbană în Polonia (primăria Zyrardow, Starachowice, Varșovia).
- mai 2014 Stagiul de practică în cadrul Ministerului Administrației și Digitizării din Polonia.
- februarie – martie 2012 Stagiul de practică: instituțiile Uniunii Europene. În cadrul Parlamentului European, Brussels & Strasbourg.
- 2011 – 2012 Certificat curs: Young Leaders. Institutul Robert Schuman, Budapesta, Ungaria.
- 2009 – 2012 Bursieră a Fundației Konrad Adenauer Stiftung, Chișinău, Moldova.

Limbi străine	INȚELEGERE		VORBIRE		SCRIERE
	Ascultare	Citare	Participare la conversație	Discurs oral	
Limba engleză	C1	C1	C1	C1	C1
Limba rusă	C1	C1	B1	B1	A2
Limba poloneză	B1	B1	B1	B1	B1

Centrul de Limbă și Cultură Poloneză pentru străini, Universitatea din Varșovia, Polonia - 16.06.2014

PUBLICAȚII & PARTICIPĂRI LA CONFERINȚE:

I. Articole în reviste științifice

a) din Republica Moldova

1. ȘTEFANITA, A., Aspecte tranzitorii ale autonomiei locale în contextul reformării administrației publice din Republica Moldova. In: *Revista MOLDOSCOPIE* Nr. 4 (95). Chișinău: CEP USM, 2021. pp. 58-68. ISSN 812-2566, cat. B. (1,1 c.a).
2. ȘTEFANIȚA, A. Nivelul de realizare și respectare a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale de către Republica Moldova. In: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică* Nr. 4 (112). Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021. pp. 148-155. ISSN 1813-8489, cat. B. (0,50 c.a).
3. ȘTEFANITA, A., Aspecte conceptuale privind autonomia locală. In: *Administrarea Publică revistă metodico-științifică* Nr. 1 (109). Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021. pp. 147-153. ISSN 1813-8489, cat. B. (0,50 c.a).
4. ȘTEFANITA, A., Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informaționale în cadrul spațiului administrativ european. In: *Administrarea Publică, revistă metodico-științifică* Nr. 4 (76). Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012. pp. 117-121. ISSN 1813-8489, cat. C. (0,45 c.a).

b) din străinătate

5. ȘTEFANITA, A., Transitional mechanisms of local self-government in the Member States of the European Union. In: *Public management (ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ)* No. 1 (29). Kyiv: Interregional Academy of Personnel Management (МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ), 2022 (Видавничий дім «Гельветика»). pp. 141 - 148. ISSN 2414-0562 (Print), ISSN 2617-224 (Online), cat. B. (1,1 c.a).

II. Articole în culegeri științifice

a) în lucrările conferințelor științifice internaționale (peste hotare)

6. ȘTEFANITA, A. Elements of local autonomy and new technology in Urban Revitalization process. In: *CEE e Dem and e Gov Days 2018 inc. a Workshop on Smart Cities*, by the Congress of Local and Regional Authorities of the European Council, May 3-4, 2018. Budapest (OCG Conference Proceedings): National University of Public Service Budapest (NUPS), 2018. pp. 57-68. ISBN: 978-3708917375 (0,62 c.a).
7. SHKODA T., GERNEGO I., TEPLIUK M., ȘTEFANITA A. Human potential and the system of its commercialization management. In: International Conference on Monitoring, Modeling & Management of Emergent Economy (M3E2 2021) 9th ed., Odessa, 26.05.2021 SHS Web Conf. 107 08001 (2021). Pages no.: 10. DOI: 10.1051/shsconf/202110708001 (0,4 c.a).

b) în lucrările conferințelor științifice internaționale (Republica Moldova)

8. ȘTEFANIȚA, A. Conținuturi prospective ale autonomiei locale în Republica Moldova, In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materiale ale Conferinței șt.-practice internaționale*, ed. a VIII-a, 25.02.2022, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2022. pp. 158-163 (0,45 c.a). (în curs de publicare)

9. ȘTEFANIȚA, A. Influența proceselor de europenizare asupra autonomiei locale din Republica Moldova, In: *Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice: Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale a studenților-doctoranzi ed. 1*, 19.11.2021, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP, 2022. pp. 131 - 135. ISBN 978-9975-3418-2-0 (0,45 c.a).
10. ȘTEFANIȚA, A., Aspecte comparative privind autonomia locală în țările din Parteneriatul Estic. In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materiale ale Conferinței șt.-practice internaționale*, ed. a VII-a, 26.02.2021, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2021 (Print-Caro). pp.8-12. ISBN 978-9975-3492-3-9 (0,44 c.a). (**Membră a Colegiului Redacțional**)
11. ȘTEFANIȚA, A., Impactul cadrului instituțional european și internațional din care face parte Republica Moldova asupra autonomiei locale. In: *Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale*, 22 mai 2020, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2020 (Combinatul Poligrafic). pp. 99-103. ISBN 978-9975-3240-9-0. (0,50 c.a).
12. ȘTEFANIȚA, A. Complexitatea cadrului legal privind autonomia locală în Republica Moldova. In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materiale ale Conferinței științifice internaționale*. Ediția a VI-a, 28 februarie 2020, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP 2020 (CEP USM). pp. 155-160. ISBN 978-9975-3240-8-3. (0,45 c.a).
13. ȘTEFANIȚA, A. Autonomia locală în viziunea marilor gânditori în diferite perioade istorice. In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materialele conferinței științifice internaționale*. Ediția a V-a: 1 martie 2019, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2019 (Garomont Studio). pp. 152-156. ISBN 978-9975-134-51-4 (0,45 c.a).
14. ȘTEFANIȚA, A. Carta Europeană a Autonomiei Locale la cea de-a 30 – a aniversare. In: *Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova, conferință științifico-practică internațională*. 23 noiembrie 2018, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2018 (Garomont Studio). pp. 133-140. ISBN 978-9975-134-20-0. (0,40 c.a).
15. ȘTEFANIȚA, A. Autonomia locală – principiu fundamental al procesului de administrare publică la nivel local. In: *Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale*, 17 mai 2018, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2018 (Elan Poligraf). pp. 126 – 130. ISBN 978-9975-3019-7-8. (0,35 c.a).
16. ȘTEFANIȚA, A. Revitalizarea Urbană – o nouă dimensiune a dezvoltării locale. In: *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materialele conferinței științifico-practice internaționale*, 23.02.2018, AAP. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2018 (Garomont Studio). pp. 381 – 388. ISBN 978-9975-136-69-3. (0,40 c.a).
17. ȘTEFANIȚA, A. COȘULEANU, I., e-Servicii locale pentru cetățeni: o foaie de parcurs. În: *Descentralizarea – modernizarea democratică a Republicii Moldova: Materialele conferinței internaționale*, 17-18 decembrie 2015. Chișinău: Tipografia Centrală, pp. 127 – 132. ISBN 978-9975-53-634-9. (0,06 c.a).

c) în lucrările conferințelor științifice naționale cu participare internațională

18. ȘTEFANIȚA, A., Elemente de autonomie locală în spațiul actual al Republicii Moldova în diferite perioade istorice. In: *Teoria și practica administrării publice: Materialele Conferinței științifico-practice cu part. internațională*, 17 mai 2019, Academia de Administrare Publică. Chișinău: AAP (CEP USM), 2019. pp. 126 – 130. ISBN 978-9975-3019-7-8. (0,47 c.a).

III. Teze în culegeri științifice

a) în lucrările conferințelor științifice internaționale (peste hotare)

19. STEFANIȚA, A. Local autonomy and regional development in the Republic of Moldova, in the context of administrative reform. In: *Публічне Управління: традиції, інновації, глобальні тренди - Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*, 8.10.2021, Odessa: OPIĐY, HADY, University of Economics in Bratislava. pp. 77-78. ISBN 978-80-225-4859-5 (0,20 c.a).
20. ȘTEFANIȚA, A., Local Autonomy as an important principle of modern public management in the Republic of Moldova. In: *Сучасний менеджмент: моделі, стратегії, технології: матеріали XXII Всеукр. щоріч. студент. наук.-практ. конф. за міжнарод. участю*. 22 квіт. 2021, Одеса: OPIĐY HADY при Президентові України, 2021. pp. 388 – 389. ISBN 978-966-394-108-0. (0,13 c.a).
21. SHKODA, T., ȘTEFANIȚA, A. Social responsibility of young scientists during COVID-19. In: International Scientific and Practical Conference "Socio-labor sphere in the coordinates of the new economy and the global socio-economic reality: challenges, ways of development", 11–12 November 2020, SHEE «KYIV NATIONAL ECONOMICS UNIVERSITY named after VADYM HETMAN», pp. 239 – 241. ISBN 978-966-926-351-3 (0,06 c.a.).

IV. Alte tipuri de lucrări

22. RYŚ R., BRZOZOWY A., KADŁUBOWSKI J., ȘTEFANIȚA A., PRAGERT Gr., MALAI I., *Ghid privind revitalizarea urbană pentru orașele din Republica Moldova, Varșovia/ Chișinău*. Ordinul ministrului agriculturii, dezvoltării regionale și mediului nr. 200 din 11 septembrie 2020.
23. DATEL, V.; ATLASIEWICZ, K.; BENKO, V.; GREMALSCHI, A.; COȘULEANU, I.; ȘTEFANIȚA, A.; COJOCARU, Ig. *Recomandări privind dezvoltarea e-serviciilor publice locale: Studiu de cercetare*. Chișinău: Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, 2015. 36 p. ISBN 978-9975-3020-4-3.
24. DATEL, V.; ATLASIEWICZ, K.; BENKO, V.; GREMALSCHI, A.; COȘULEANU, I.; ȘTEFANIȚA, A.; COJOCARU, Ig. *Recomandări privind planul de acțiuni pentru implementarea e-serviciilor locale*. Chișinău: Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, 2015. 38 p. ISBN 978-9975-3020-6-7.
25. DATEL, V.; ATLASIEWICZ, K.; ȘTEFANIȚA, A.; COSULEANU, I.; GREMALSCHI, A. *Research Study Recommendation on Implementation of Relevant Information System for Local Authorities*. Chisinau: Information Society Development Institute, 2015. 39 p. ISBN 978-9975-3020-9-8.
26. DATEL, V.; ATLASIEWICZ, K.; ȘTEFANIȚA, A.; BENKO, V.; COSULEANU, I.; GREMALSCHI, A. *Research Study Recommendations on public Policies, Regulations/ Amendments for the Relevant Public Authorities from the Republic of Moldova*. Chisinau: Information Society Development Institute, 2015. 54 p. ISBN 978-9975-3020-3-6.
27. DATEL, V.; ATLASIEWICZ, K.; BENKO, V.; GREMALSCHI, A.; COSULEANU, I.; ȘTEFANIȚA, A.; COJOCARU, Ig. *Recommendations on Local Public e-services to be Developed*. Chisinau: Information Society Development Institute, 2015. 36 p. ISBN 978-9975-3020-5-0.
28. DATEL, V.; ATLASIEWICZ, K.; BENKO, V.; GREMALSCHI, A.; COSULEANU, I.; ȘTEFANIȚA, A.; COJOCARU, Ig.; COJOCARU, Ir.; FRIPTULEAC, L. *Recommendations on Action Plan for Implementation of Local e-services*. Chisinau: Information Society Development Institute, 2015. 37 p. ISBN 978-9975-3020-7-4.