

**UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA**

**Cu titlu de manuscris**

**C.Z.U: 35.072.1(478)**

**ȚAP IURIE**

**ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL  
DESCENTRALIZĂRII**

**Specialitatea 563.02: Organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice;  
servicii publice**

**Teză de doctor în științe administrative**

**Conducător științific:**

**Solomon Constantin, *dr. hab., prof. univ.***

**Autor:**

**Țap Iurie**

**CHIȘINĂU, 2022**



## CUPRINS

<b>ADNOTARE (în limbile română, rusă și engleză)</b> .....	<b>4</b>
<b>LISTA ABREVIERILOR</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCERE</b> .....	<b>8</b>
<b>1. ABORDĂRI ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND DESCENTRALIZAREA ȘI AUTONOMIA LOCALĂ..</b> .....	<b>18</b>
1.1. Repere conceptuale privind descentralizarea și guvernarea locală în literatura străină.....	18
1.2. Reflectarea problematicii descentralizării și autonomiei locale în literatura autohtonă.....	42
1.3. Aspecte teoretico-metodologice privind investigarea administrației publice în contextul descentralizării.....	52
1.4. Concluzii la capitolul 1.....	57
<b>2. CONCEPTUALIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV DESCENTRALIZAT DIN PERSPECTIVA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂȚII</b> .....	<b>59</b>
2.1. Descentralizarea puterii – condiție de bază pentru modernizarea administrației publice.....	59
2.2. Locul și rolul administrației publice locale în contextul descentralizării puterii.....	67
2.3. Conceptualizarea teoretico-legală a autonomiei locale din perspectiva sistemului administrativ descentralizat.....	72
2.4. Concluzii la capitolul 2.....	85
<b>3. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE</b> .....	<b>87</b>
3.1. Administrația publică centrală în raport Principiile Administrației Publice.....	87
3.2. Probleme și provocări ale sistemului administrației publice locale.....	94
3.3. Modele europene privind descentralizarea puterii și organizarea guvernării locale.....	103
3.4. Concluzii la capitolul 3.....	115
<b>4. PRIORITĂȚILE DE DEZVOLTARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII PUTERII</b> .....	<b>117</b>
4.1. Dezvoltarea administrației publice centrale prin modernizarea funcțiilor executive.....	117
4.2. Deconcentrarea serviciilor publice ale statului – premisă pentru modernizarea prestării acestora și condiționalitate a descentralizării.....	121
4.3. Modernizarea administrației publice locale prin dezvoltarea funcțională a acesteia.....	130
4.4. Organizarea administrativă a teritoriului național în condițiile descentralizării puterii.....	139
4.5. Concluzii la capitolul 4.....	152
<b>CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI</b> .....	<b>154</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>159</b>

## ADNOTARE

**Țap Iurie, „Administrația publică din Republica Moldova în contextul descentralizării”. Teză de doctor în științe administrative. Chișinău, 2022.**

**Structura tezei:** introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 166 de titluri; 142 pagini text de bază, figuri – 8, tabele – 9. Rezultatele obținute sunt publicate în 16 lucrări științifice.

**Cuvinte-cheie:** Republica Moldova, sistem administrativ descentralizat, administrația publică centrală, administrația publică locală, subsidiaritate, descentralizare, autonomie locală, deconcentrare, colectivități teritoriale, competențe, servicii publice.

**Scopul lucrării:** cercetarea complexă și aprofundată axată pe organizarea și funcționarea administrației publice în contextul descentralizării în vederea stabilirii disfuncționalităților existente, identificării căilor și modalităților de dezvoltare a administrației publice eficiente și responsabile.

**Obiectivele cercetării:** identificarea gradului de cercetare a problematicii descentralizării în literatura de specialitate din țară și de peste hotare; analiza teoretico-metodologică a organizării și funcționării administrației publice din perspectiva principiului subsidiarității; cercetarea modului de organizare și funcționare a autorităților administrației publice din Republica Moldova în vederea identificării disfuncționalităților existente; analiza comparată privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale în statele UE și identificarea practicilor administrative avansate, a experiențelor relevante, în scopul adaptării lor adecvate în condițiile Republicii Moldova; identificarea căilor de modernizare a administrației publice și modelarea unei viziuni în vederea organizării administrative a teritoriului național în condițiile subsidiarității.

**Noutatea și originalitatea științifică** a lucrării constau în: fundamentarea teoretică a caracterului descentralizat al statului, identificarea colectivităților teritoriale/administrației publice locale drept element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive; abordarea inovativă a problemei descentralizării și deconcentrării puterii în vederea dezvoltării complexe a administrației publice centrale și a celei locale ca factor pentru modernizarea acestora.

**Problema științifică soluționată** rezidă în: fundamentarea științifică a sistemului administrativ descentralizat; identificarea căilor și modalităților de modernizare complexă a administrației publice centrale și a administrației publice locale în condițiile descentralizării puterii.

**Semnificația teoretică a cercetării** constă în: consolidarea și completarea conceptelor de bază privind sistemul administrativ descentralizat; fundamentarea teoretică a principiilor organizării și funcționării administrației publice în condițiile subsidiarității.

**Valoarea aplicativă a lucrării:** concluziile și recomandările formulate pot servi drept sursă solidă pentru autoritățile competente ale statului, în vederea conceptualizării unei viziuni politico-strategice cu referire la descentralizarea și deconcentrarea puterii și consolidarea sistemului administrativ descentralizat, la modificarea, în acest sens, a prevederilor constituționale și la dezvoltarea unui cadru normativ relevant; acestea sunt, în egală măsură, adecvate pentru utilizare în procesul de instruire la predarea cursurilor universitare din modulul Științe administrative.

**Implementarea rezultatelor științifice** a fost realizată prin: publicațiile științifice la subiectul cercetat; implementarea noului sistem al finanțelor publice locale; consolidarea bazei de venituri pentru bugetele locale; instituirea garanției juridice a autonomiei locale; amendarea cadrului normativ relevant.

## АННОТАЦИЯ

**Țap Iurie**, „Публичное управление в Республике Молдова в контексте децентрализации”.  
**Докторская диссертация в области административных наук. Кишинев, 2022.**

**Структура диссертации:** введение, четыре главы, выводы и рекомендации, библиография из 166 наименований; 142 страницы основного текста, 8 фигур, 9 таблиц. Результаты исследования опубликованы в 16 научных работах.

**Ключевые слова:** Республика Молдова, децентрализованная административная система, центральное публичное управление, местное публичное управление, субсидиарность, децентрализация, местная автономия, деконцентрация, местные органы власти, компетенции, публичные услуги.

**Цель исследования:** комплексное исследование организации и функционирования публичного управления в контексте децентрализации с целью выявления существующих дисфункций, определения путей и методов развития эффективного и ответственного государственного управления.

**Задачи исследования:** определить степень исследования проблематики децентрализации в литературе по специальности, изданной в стране и за рубежом; теоретико-методологический анализ организации и функционирования публичного управления с учетом принципа субсидиарности; анализ организации и функционирования публичного управления в Молдове с целью выявления существующих перекосов; сравнительный анализ децентрализации власти и укрепления местной автономии в странах ЕС и выявление передовых управленческих практик, соответствующего опыта и возможности их адекватной адаптации в условиях нашей страны; определение путей и методов модернизации публичного управления в Молдове и формирование видения для административного обустройства территории страны в условиях децентрализации власти.

**Научная новизна работы** заключается в: теоретическом обосновании децентрализованного характера государства, места и роли местной администрации в политической и административной системе государства как составной части исполнительной власти; инновационном подходе к проблеме децентрализации и деконцентрации власти через комплексную модернизацию центрального и местного публичного управления.

**Научная проблема которая была решена:** научно обоснована децентрализованная административная система; определены пути и способы модернизации публичного управления в условиях децентрализации власти.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в: закреплении и дополнении основных концепций децентрализованной административной системы; теоретическом обосновании принципов организации и функционирования государственного управления в условиях субсидиарности.

**Практическая ценность работы:** сформулированные выводы и рекомендации могут стать подспорьем компетентным государственным органам при концептуализации политико-стратегического видения децентрализации и деконцентрации власти, изменения конституционных положений и разработки соответствующей нормативной базы, они также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании административных наук.

**Внедрение научных результатов** было достигнуто за счет: научных публикаций по теме исследования; внедрения новой системы местного финансирования; консолидации доходной части местных бюджетов; установления правовых гарантий местного самоуправления; внесения изменений в соответствующие правовые нормы.

## ANNOTATION

**Tap Iurie, "The public administration of the Republic of Moldova in the context of decentralization". PhD thesis in administrative sciences. Chişinău, 2022.**

**Structure of the thesis:** introduction, four chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 166 titles; basic pages – 142, figures – 8, tables – 9. The results obtained are published in 16 scientific papers.

**Keywords:** Republic of Moldova, decentralized administrative system, central public administration, local public administration, subsidiarity, decentralization, local autonomy, deconcentration, territorial communities, competencies, public services.

**Purpose of the paper:** complex and indepth research on the organization and functioning of public administration in the context of decentralization in order to establish existing dysfunctions, identify ways and means of developing efficient and responsible public administration.

**Research objectives:** identifying the degree of reseach on the issue of decntralisation in the literature in the country and abroad; theoretical-methodological analysis of the organization and functioning of public administration from the perspective of the principle of subsidiarity; research on the organization and functioning of public administration authorities in the Republic of Moldova in order to identify existing dysfunctions; comparative analysis regarding decentralization of power and consolidation of local autonomy in EU countries and identification of advanced administrative practices, relevant experiences in their creative adaptation under the conditions of the Republic of Moldova; identifying ways to modernize public administration and shaping a vision for the administrative organization of the national territory under conditions of subsidiarity.

**The novelty and scientific originality of the paper** consists in: theoretical substantiation of the decentralized character of the state, identification of local authorities/local public administration as an independent element in the political and administrative system of the state, integral part of the executive power; the innovative approach to the problem of decentralization and deconcentration of power in order to develop the complex of central and local public administration as a factor for their modernization.

**The scientific problem solved resides** in: the scientific substantiation of the decentralized administrative system and the identification of the ways and modalities of the complex modernization of the central public administration and the local public administration in the conditions of decentralization of power.

**The theoretical significance of the research consists** in: strengthening and complementing the basic concepts of the decentralized administrative system; theoretical basis of the principles of organization and functioning of public administration in conditions of subsidiarity.

**The applicative value of the paper:** the conclusions and recommendations formulated can serve as a basis for the competent authorities of the state in order to conceptualize a political-strategic vision regarding the decentralization of power and the consolidation of the local autonomy and democracy in the context of the principles of good governance, in this sense, the constitutional provisions and the development of the relevant normative framework.

**The implementation of scientific results was achieved** by: scientific publications on the researched subject; implementation of the new system of local public finances; strengthening the revenue base for local budgets; establishing the legal guarantee of local autonomy; amendment of the relevant normative framework.

## **LISTA ABREVIERILOR**

- APC** – Administrația publică centrală
- APL** – Administrația publică locală
- CALM** – Congresul Autorităților Locale din Moldova
- CG** – centrul guvernamental
- CE** – Consiliul Europei
- GIZ** – Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
- NUTS** – Standardele de Clasificare Statistică Teritorială
- OECD** – Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
- ONU** – Organizația Națiunilor Unite
- PA** – Planul de acțiuni
- PCDLI** – Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată
- RAP** – reforma administrației publice
- SIDA** – Agenția Suedeză pentru Cooperare Internațională
- SDC** – Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare
- SIGMA** – Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările din Europa Centrală și de Est
- SND** – Strategia Națională de Descentralizare
- OTCS** – Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat
- UAT** – Unitate administrativ-teritorială
- UNDP** – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
- UE** – Uniunea Europeană
- USAID** – Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
- URSS** – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste

## INTRODUCERE

În prezenta lucrare este abordată o problemă de bază pentru științele administrative – organizarea și funcționarea administrației publice din perspectiva sistemului administrativ descentralizat. Misiunea administrației publice, inclusiv a colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale, constă în administrarea intereselor generale ale populațiilor pe care le reprezintă. În acest context, starea de lucruri privind dezvoltarea durabilă a acestora, dar, în mare parte, și dezvoltarea generală a statului, este în legătură directă cu funcționalitatea sistemului administrației publice – centrale și locale.

**Actualitatea temei.** Evoluțiile construcției europene au avut un impact major asupra colectivităților naționale și teritoriale. Tratatul de la Maastricht a fost apreciat drept un pas spre recunoașterea oficială a colectivităților teritoriale locale și regionale de către Comunitatea Europeană. Plasarea în prim-plan a principiului subsidiarității, care, inițial, era aplicat raporturilor dintre Uniunea Europeană și statele-membre ale acesteia, a contribuit la promovarea politicilor favorabile descentralizării puterii. Or, autonomia locală și cea regională erau văzute ca provocări instituționale pentru statele Europei Centrale și de Est, care trebuiau să-și refacă sistemul politic în urma prăbușirii celui totalitar, dar și drept contestare a formelor tradiționale ale statului, care tot mai frecvent se confruntă cu crize sistemice care frânează dezvoltarea durabilă a acestuia.

În contextul dat se înscrie și experiența Republicii Moldova, care și-a declarat independența după prăbușirea fostei URSS și s-a antrenat în procesul de reconsiderare a statului, implicit a sistemului administrației publice. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, a statuat caracterul descentralizat al statului. Conform acesteia, administrația publică a depășit monopolul statului, divizându-se în administrația publică centrală și administrația publică locală.

În pofida eforturilor depuse, starea de lucruri la acest capitol în Republica Moldova, rămâne în continuare una incertă, caracterizându-se printr-un ansamblu de evoluții complicate și progrese ne semnificative. Fragmentarea excesivă a sistemului administrației publice locale (898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul 1, dintre care 347 nu întrunesc condițiile legale de constituire) conduce la diminuarea capacității administrative a acestuia. Majoritatea administrațiilor rurale (circa 94 la sută din numărul total) au, în principal, rol de reprezentare, nu însă de asigurare a serviciilor publice ce le revin după competență. Insuficiența capacității administrative generează insuficiența capacității instituționale. În consecință, mijloacele și structurile administrative ale puterilor locale nici pe departe nu corespund misiunii ce le revine.

Actualitatea temei este confirmată de numeroasele încercări de reformare a administrației publice, în special a celei locale, în perioada de la proclamarea independenței Republicii Moldova, de modificările incoerente ale cadrului normativ relevant, care și la etapa actuală rămâne a fi vag,



confuz și contradictoriu. Principalele documente de politici în domeniu, Strategia Națională de Descentralizare și Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 au fost implementate doar parțial. Lipsa de progrese și incoerența reformelor au drept consecință păstrarea vechiului sistem al administrației publice, extrem de birocratizat, costisitor și inefficient, guvernarea locală fiind practic nefuncțională.

Actualitatea și importanța cercetării este confirmată și de problemele și provocările-cheie cu care se confruntă Republica Moldova: polarizarea economică profundă, corelată cu disparități între regiuni și o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane, rata înaltă a sărăciei, care variază între 23 și 30 la sută în regiunile Nord, Centru și Sud, în comparație cu capitala. Majoritatea localităților din țară rămân în continuare subdezvoltate, fără infrastructură tehnică și socială necesară unui trai decent, fără locuri de muncă, fapt ce le face neatractive pentru locuitorii acestora și conduce la exodul masiv al populației, dar și la creșterea absenteismului populației la alegeri, în special la cele locale.

Nu în ultimul rând, actualitatea și importanța temei de cercetare derivă din aspirațiile europene ale Republicii Moldova. 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 capitolul 1 „Reforma administrației publice”, din Titlul 4 „Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială”, prevede: „Cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul întregii populații din Republica Moldova și de a promova dezvoltarea armonioasă a relațiilor dintre Republica Moldova și partenerii săi. Se acordă o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova. Cooperarea vizează toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală”.

#### **Descrierea situației în domeniul de cercetare și identificarea problemei de cercetare.**

Literatura de specialitate de peste hotare abordează subiectul cercetat prin prisma conceptelor fundamentale ale democrației și descentralizării puterii, consolidării autonomiei și democrației locale, în contextul edificării statului de drept. Abordările teoretico-științifice fundamentează principiile autoguvernării, liberei administrări a colectivităților teritoriale locale și regionale, locul și rolul colectivităților descentralizate în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, interdependența descentralizării și deconcentrării puterii, căile și modalitățile de consolidare a sistemului administrativ descentralizat. Remarcăm în special studiile autorilor francezi cuprinse în lucrarea „Les collectives locales en France”, coordonată de M. Bonnard [132]; lucrările: J. Rivero și J. Waline, „Droit administratif” [141]; G. Goncharoff și S. Milano, „La decentralisation” [125];

lucrările mai multor autori polonezi, printre care J. Regulski, „Local Government Reform in Poland (The Insider’s Story)” [153]; P. Swianiewicz, „Consolidation or fragmentation?” [151]; M. Kulesza, „Metode și tehnici de management al reformelor în țările Europei Centrale și de Est: experiența poloneză” [34]; studiile experților din 12 state ale Uniunii Europene „Les collectivités decentralisées de l’Union européenne”, lucrare coordonată de A. Delcamp [131]; lucrările autorilor români I. Alexandru [3], E. Popa [67], C.L. Popescu [69], V. Vedinaș [111]; studiile cercetătorilor din Rusia И.В. Выдрин și В.В. Эмих [161] și ale celor ucraineni Н. Ижа și А. Маев [163].

Cercetările autohtone abordează subiectul investigat preponderent prin prisma principiilor de bază ale administrației publice locale, consolidării capacității administrative a autorităților publice ale acestora prin implementarea reformei administrativ-teritoriale/organizarea teritorială a puterii locale, procesului decizional, resurselor, instrumentelor, mecanismelor și tehnicilor de lucru ale autorităților publice locale. În acest sens sunt relevante lucrările și studiile semnate de M. Platon [64; 65], A. Sîmboteanu [83; 84; 85], T. Șaptefrați [86; 88; 90], S. Cornea [20; 22; 23], V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu [68].

În același timp, lipsește o analiză complexă din perspectiva reformei administrației publice în contextul descentralizării puterii, locului și rolului colectivităților descentralizate/administrației publice locale în sistemul politic și în cel administrativ al statului, fundamentarea adecvată a principiilor de bază ale administrației publice locale și a responsabilităților acestora - interesele specifice locale, a conceptelor „competențe proprii” și „primar”, acesta din urmă în calitate de reprezentat al statului. În Republica Moldova lipsește o viziune clară și coerentă asupra organizării sistemului administrativ în condițiile descentralizării puterii și ale autonomiei locale.

Insuficiența investigațiilor menționate accentuează importanța problemei cercetate cu referire la modul de organizare și funcționare a administrației publice din Republica Moldova în condițiile descentralizării puterii.

**Scopul lucrării:** cercetarea complexă și aprofundată axată pe organizarea și funcționarea administrației publice în contextul descentralizării în vederea stabilirii disfuncționalităților existente și identificării căilor și modalităților de dezvoltare a administrației publice eficiente și responsabile.

**Obiectivele cercetării:** identificarea gradului de cercetare a problematicii descentralizării în literatura de specialitate din țară și în cea de peste hotare; analiza teoretico-metodologică a modalităților de organizare și funcționare a administrației publice din perspectiva principiului subsidiarității; cercetarea modului de organizare și funcționare a autorităților administrației publice din Republica Moldova, în vederea identificării disfuncționalităților existente; analiza comparată privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale în statele UE și identificarea practicilor administrative avansate, în scopul adaptării lor reușite în condițiile Republicii Moldova;

identificarea căilor de modernizare a administrației publice, modelarea unei viziuni în vederea organizării administrative a teritoriului național în condițiile subsidiarității.

**Ipoteza de cercetare:** descentralizarea puterii în condițiile principiului subsidiarității poate să definească și să delimiteze raporturile din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală și cea locală, contribuind, astfel, la modernizarea integrată a administrației publice centrale și a administrației publice locale.

**Metodologia cercetării.** Pentru asigurarea unei abordări complexe a problematicii examinate și întru elucidarea aprofundată a subiectelor investigate, în procesul de elaborare a prezentei lucrări au fost utilizate metode general-aplicate, suplimentate de procedeele logice adecvate.

Metoda istorică a facilitat analiza administrației publice din perspectiva dezvoltării acesteia în timp și spațiu.

Cercetarea documentară, ca fiind una de bază, trece ca un fir roșu prin toată lucrarea, contribuind, astfel, la înțelegerea clară și aprofundată a problemei privind reconsiderarea statului în baza principiului subsidiarității, a celei ce vizează interdependența reformei administrative, descentralizarea puterii și, respectiv, modernizarea serviciilor publice.

Metoda comparativă a facilitat analiza experiențelor descrise privind reforma administrativă în condițiile descentralizării puterii, a contribuit la stabilirea asemănărilor și deosebirilor existente în diferite modele, dar și la determinarea elementelor ce pot fi utilizate în cazul Republicii Moldova. Prin evaluarea comparativă în baza analizelor calitative și cantitative, au fost identificate progresele și calitatea administrației publice locale, disfuncționalitățile sistemice. Metoda analizei comparative ne-a permis să facem anumite deducții și generalizări teoretice privind organizarea și funcționarea administrației publice din Republica Moldova, respectiv să elaborăm o viziune clară asupra modernizării acesteia.

Metoda statistică a facilitat studierea fenomenelor administrative, în special în ceea ce privește capacitatea administrativă a autorităților publice locale și volumul serviciilor furnizate de către acestea, ne-a permis să formulăm anumite raționamente, să tragem concluziile de rigoare privind organizarea și funcționarea administrației publice.

Analiza funcțională a administrației publice a contribuit la studierea raționalității organizării acesteia prin prisma diferențierii sistemelor de administrare și a disfuncționalităților acestora, legăturilor și interdependenței dintre sisteme, inclusiv a interșanjabilității lor; au fost studiate, prin analiza organizațională, sistemele administrației publice centrale și ale administrației publice locale din perspectiva autonomiei și segmentării acestora, dar și în legătură cu analogiile existente în organizarea și funcționarea lor, iar prin analiza sistemică a fost abordată relaționarea administrației

publice în interiorul său, administrației publice centrale cu administrația publică locală, a colectivităților descentralizate locale cu cele regionale și, respectiv, a tuturor acestora cu beneficiarii serviciilor publice furnizate de către administrația publică, ceea ce a contribuit la rezolvarea problemelor instituționale și de sistem, la identificarea căilor și modalităților de modernizare a administrației publice.

Pentru realizarea obiectivelor propuse au fost utilizate procedeele logice, precum: analiza și sinteza, inducția și deducția, dialectica.

Cercetarea se bazează pe explicațiile de cauzalitate în raport cu funcționalitatea, fiind tratată, astfel, legătura directă dintre modalitatea de organizare a administrației publice și funcționalitatea sistemului, dintre respectarea rigorilor doctrinare și a celor teoretico-științifice cu privire la organizarea administrației publice și modernizarea acesteia, dar și interdependența dintre modernizarea administrației publice și calitatea serviciilor prestate cetățenilor.

Din perspectiva cercetării empirice, caracterului aplicat al acesteia, a fost realizată analiza teoretico-aplicativă, urmare căreia a fost elaborată propunerea privind varianta optimală a organizării administrative a teritoriului național în contextul descentralizării puterii, deconcentrării serviciilor publice ale statului și modernizării modului de prestare a acestora conform principiului subsidiarității.

**Noutatea și originalitatea științifică a lucrării** constau în: fundamentarea științifică a caracterului descentralizat al statului, identificarea colectivităților teritoriale/autorităților administrației publice locale drept element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte componentă a puterii executive; abordarea inovativă a problemei descentralizării și deconcentrării puterii în vederea dezvoltării complexe a administrației publice centrale și a celei locale ca factor pentru modernizarea acestora.

**Problema științifică soluționată:** cercetarea fundamentează științific sistemul administrativ descentralizat, stabilește căile și modalitățile de modernizare complexă a administrației publice centrale și a administrației publice locale în condițiile descentralizării puterii conform principiului subsidiarității.

**Importanța teoretică a lucrării:** cercetarea fundamentează teoretic sistemul administrativ descentralizat, modalitățile de organizare și funcționare a administrației publice în condițiile descentralizării puterii, consolidează și completează conceptele și principiile de bază ale administrației publice locale, identifică locul și rolul acesteia în sistemul politic și în cel administrativ ale statului. Semnificația teoretică a lucrării este reliefată prin abordările inovative de dezvoltare a administrației publice, fundamentarea interdependenței descentralizării și deconcentrării puterii, prin analiza comparată a experiențelor de descentralizare în scopul

identificării practicilor administrative relevante și adaptării acestora în condițiile Republicii Moldova; analiza teoretico-aplicativă a postulatelor doctrinare, a rigorilor științifice cu referire la descentralizarea puterii, consfințite în lucrările savanților de peste hotare și în ale celor autohtoni, propunerile făcute prin recomandările de rigoare privind utilizarea adecvată a acestora în cazul țării noastre, la fel, constituie o contribuție esențială în vederea consolidării potențialului teoretic al științelor administrative.

**Valoarea aplicativă:** concluziile și recomandările lucrării pot fi preluate de autoritățile competente ale statului, în vederea actualizării documentelor de politici referitoare la reforma administrației publice în baza descentralizării puterii și conceptualizării viziunii politico-strategice cu privire la organizarea administrativă a teritoriului național în conformitate cu principiul subsidiarității; acestea pot servi drept repere pentru reconsiderarea prevederilor constituționale și ale cadrului normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice centrale și administrației publice locale din Republica Moldova; materialele tezei pot fi utilizate la predarea cursurilor universitare din modulul Științe administrative, a cursurilor de formare continuă pentru aleșii locali, funcționarii publici și persoanele cu funcții de demnitate publică.

Recomandările sunt argumentate și cu atât mai valoroase, cu cât autorul prezentei cercetări nu este un simplu observator, ci un participant direct și avizat la procesul de descentralizare, având o experiență de activitate în cadrul autorităților locale de circa 20 de ani și alta, de 10 ani, în calitate de deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

**Aprobarea rezultatelor cercetării:** ideile de bază și rezultatele cercetării au fost materializate prin comunicări științifice prezentate în cadrul a 11 conferințe științifico-practice internaționale: 7 conferințe cu genericul „Teoria și practica administrației publice”, organizate de către Academia de Administrare Publică (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2021), Conferința științifico-practică internațională „Organizarea administrației publice locale în Republica Moldova în lumina experienței și a practicilor administrației locale din Europa”, organizată de Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova (2015), Conferința științifico-practică „Consolidarea administrației publice locale: instrumente și mecanisme”, organizată de Academia de Administrare Publică și Școala Superioară de Administrare Publică din Polonia (2015), Conferința științifico-practică internațională „Consolidarea administrației publice locale și perspectivele europene ale Republicii Moldova”, organizată de Academia de Administrare Publică în cadrul Proiectului „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale din Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere” (2018), Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, organizată de Academia de

Administrare Publică (2015). Rezultatele cercetărilor științifice au fost reflectate în Revista metodico-științifică „Administrația Publică” (nr. 1/2016, nr. 2/2017, nr. 1/2020), în Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice (nr.2/2020) și în Revista Moldoscopie (nr. 4/2020), iar articolul „L’administration publique en Republique de Moldavie dans le context de la decentralisation” a apărut în lucrarea semnată de M. Orlov „L’organisation de l’administration publique locale en Moldavie”. Editeur: Editions universitaires europeennes, Saarbrucken, Deutschland, 2016.

Implementarea rezultatelor cercetării științifice a fost realizată și prin contribuția, în calitate de autor, la elaborarea Ghidului practic „Instrumente de bună guvernare la nivel local” (Chișinău, 2017), respectiv, în calitate de autor al lucrării „Administrația Publică Locală” (Chișinău, 2018).

Concluziile principale ale cercetării, oglindite în comunicările realizate la conferințele menționate, s-au regăsit în rezoluțiile forurilor științifice respective. Rezultatele obținute au fost testate și prin includerea acestora în recomandările mesei rotunde „Descentralizare și autonomie locală: oportunități și probleme”, organizate de Academia de Administrare Publică (27 mai 2015) în cadrul Proiectului instituțional de cercetare „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană 2015-2018.” În acest context se înscriu și ideile oglindite în „Administrația Publică Locală”, lucrare recomandată spre editare de Catedra Științe administrative.

Rezultatele științifice obținute au fost valorificate prin transpunerea acestora în cadrul normativ privind organizarea și funcționarea administrației publice centrale și a celei locale. Astfel, o mare parte din propunerile și recomandările expuse în lucrare au fost înaintate ca amendamente (peste 180) la mai mult de 30 de proiecte de legi.

De o semnificație deosebită sunt marcate contribuțiile la adoptarea Legii nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (autorul fiind președinte al grupului de lucru privind definitivarea proiectului de lege elaborat de guvern) și Legii nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern, la amendarea proiectului de lege nr. 231 din 14.07.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală (au fost propuse 23 de amendamente de ordin conceptual, toate fiind acceptate).

O realizare majoră a fost promovarea pachetului de legi elaborat de Comisia specială pentru descentralizare (autorul având calitatea de președinte al acesteia), cel mai important rezultat fiind instituirea garanției juridice a autonomiei locale prin legiferarea dreptului administrației publice locale de a sesiza Curtea Constituțională în cazul încălcării principiilor de bază ale acesteia.

### **Sumarul capitolelor tezei:**

**Capitolul 1** al cercetării, **„Abordări istoriografice și teoretico-metodologice privind descentralizarea și autonomia locală”**, este consacrat analizei literaturii de specialitate publicată peste hotare și în țara noastră. Preponderent, a fost analizată literatura și experiența franceză, în virtutea similitudinii sistemelor administrative din Franța și Republica Moldova, bazate pe dreptul continental, dar și luându-se în calcul abordarea complexă a reformei de descentralizare; a fost studiată experiența poloneză, care este una relevantă prin conceptualizarea viziunii în baza fundamentărilor doctrinare și teoretico-științifice, dar și ca model de succes privind implementarea sistemică a descentralizării puterii și impactul produs asupra dezvoltării statului. Reflecțiile savanților polonezi sunt valoroase prin faptul că aceștia au participat nemijlocit la conceptualizarea și implementarea reformelor în Polonia. Experiența germană reprezintă un model clasic privind transpunerea principiului liberei administrări în condițiile autonomiei locale (Allzustandigkeit, calificat ca „dreptul regalian” al comunelor). Un loc aparte revine studierii lucrărilor autorilor români; or, similitudinea sistemelor administrative și trecutul istoric comun au influențat sistemul administrației publice din Republica Moldova. Valoroase sunt lucrările cercetătorilor autohtoni care pun accentul pe modernizarea administrației publice, consolidarea capacității administrative și pe dezvoltarea funcțională a autorităților administrației publice locale prin realizarea reformei administrativ-teritoriale și transpunerea adecvată a principiilor de bază ale acesteia.

Cercetarea documentară realizată (studierea legilor fundamentale, a cadrului normativ și a celui de reglementare, analiza literaturii de specialitate) a contribuit la identificarea teoriilor moderne privind descentralizarea puterii și a sistemului administrativ, a modalităților de organizare și funcționare a acestuia în condițiile subsidiarității. Investigațiile realizate au facilitat clarificarea esenței și conceptelor de bază ale sistemului administrativ descentralizat, locului și rolului colectivităților teritoriale/administrației publice locale în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, interdependența descentralizării și deconcentrării, stabilirea legăturilor de cauzalitate dintre fundamentarea doctrinară și teoretico-științifică a organizării administrației publice în condițiile descentralizării și funcționalitatea acesteia; respectiv, au fost identificate căile și modalitățile de modernizare a administrației publice, probleme care sunt stabilite prin scopul și obiectivele cercetării.

**Capitolul 2**, intitulat **„Conceptualizarea sistemului administrativ descentralizat din perspectiva principiului subsidiarității”**, este dedicat investigării fenomenului descentralizării ca tendință a politicii administrative și procedeu juridic aplicat colectivităților teritoriale (descentralizarea teritorială), cercetării și fundamentării esenței, locului și rolului administrației publice locale în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, conceptualizării teoretico-legale a principiului autonomiei locale în condițiile descentralizării puterii. Cercetarea documentară

aprofundată, studierea practicilor administrative relevante au contribuit la înțelegerea mai profundă a esenței, locului și rolului puterii locale în sistemul politic și în cel administrativ ale statului. Pentru clarificarea fenomenului descentralizării ca tendință a politicii administrative și procedeu juridic aplicat colectivităților teritoriale, au fost analizate literatura de specialitate, studiile și materialele conferințelor științifico-practice, experiența statelor francofone, ceea ce a facilitat clarificarea obiectivelor și liniilor directoare ale descentralizării, în special a celor două mari echilibre – interdependența descentralizării cu organizarea administrativă adecvată a teritoriului statului și deconcentrarea simetrică a serviciilor acestuia. Esența conceptului de „autonomie locală”, transpunerea adecvată a acestuia și corelarea cu principiile și liniile directoare ale descentralizării au fost cercetate prin prisma investigațiilor științifice, fiind analizate documentele relevante, experiența și doctrinele statelor cu practică administrativă avansată. Investigațiile realizate sunt necesare în vederea clarificării conceptelor teoretice și modalităților relevante de transpunere a acestora în legislație în scopul conceptualizării unei viziuni fundamentate științific cu referire la reforma administrației publice în baza descentralizării puterii, așa cum ne-am propus prin scopul și obiectivele lucrării.

**Capitolul 3**, cu denumirea „**Administrația publică din Republica Moldova în contextul integrării europene**”, are drept obiectiv investigarea organizării și funcționării sistemului administrației publice din Republica Moldova, dar și studierea experienței statelor europene privind descentralizarea puterii. Investigarea modului de organizare și funcționare a autorităților publice, eficienței acestora privind asigurarea serviciilor publice ce le revin conform competenței, corelarea și coerența cadrului normativ și a celui de reglementare cu postulatele doctrine și rigorile științifice sunt problemele cercetate în vederea clarificării disfuncționalităților ce afectează administrația publică și identificării căilor și modalităților, instrumentelor și mecanismelor de dezvoltare funcțională și instituțională a autorităților administrației publice centrale și ale celei locale. Un subcapitol aparte este consacrat analizei comparate privind experiențele poloneză și letonă în legătură cu abordarea reformei de descentralizare. Conceptualizarea și managementul reformei, corelarea cadrului normativ și a celui instituțional cu obiectivele și liniile directoare ale descentralizării, transpunerea adecvată a conceptului „autonomie locală” și identificarea locului și rolului puterii locale în sistemul de stat, delimitarea clară a competențelor, atribuirea adecvată a resurselor și proprietății la nivel constituțional sunt problemele cercetate în vederea identificării căilor și modalităților de modernizare a administrației publice locale. Investigațiile realizate sunt în concordanță deplină cu scopul și obiectivele cercetării și vor facilita realizarea acestora.

**Capitolul 4** având titulatura „**Prioritățile de dezvoltare a administrației publice în condițiile descentralizării puterii**” este axat pe identificarea căilor și modalităților de modernizare



a administrației publice din Republica Moldova în condițiile sistemului administrativ descentralizat. În acest sens, este fundamentată reforma administrației publice în baza descentralizării puterii, care trebuie să definească și să delimiteze clar raporturile din cadrul administrației publice centrale, dintre aceasta și administrația publică locală. Totodată, modernizarea și eficientizarea sistemului administrației publice locale este motivată prin reformarea întregului sistem administrativ și bazată pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale prin dezvoltarea funcțională și instituțională a acesteia, asigurându-se alocarea adecvată a competențelor, resurselor financiare și a patrimoniului, organizarea administrativă a teritoriului conform principiilor descentralizării și criteriilor de statistică teritorială (NUTS) ale UE, principiului de coeziune teritorială al acesteia. Implementarea reușită a descentralizării este condiționată de deconcentrarea serviciilor publice ale statului. Totodată, această modalitate de organizare contribuie la modernizarea prestării serviciilor respective prin delegarea lor către administrațiile locale, dar și utilizând metoda ghișeului unic creat pe platforma acestora. În condițiile sistemului administrativ descentralizat, eficiența administrației publice este asigurată prin îmbinarea armonioasă a activității colectivităților descentralizate și a serviciilor deconcentrate ale statului, organizate în corespundere cu principiul subsidiarității. Investigațiile privind căile și modalitățile de organizare a sistemului administrativ descentralizat, de dezvoltare funcțională și instituțională a administrației publice sunt în concordanță cu scopul și obiectivele stabilite, astfel fiind confirmată necesitatea lor.

**Concluziile generale și recomandările** cercetării sintetizează rezultatele teoretico-științifice și empirice ca urmare a investigațiilor întreprinse și motivate prin argumentările de rigoare, conțin soluții plauzibile privind descentralizarea reală a puterii și modernizarea administrației publice în vederea asigurării serviciilor de calitate beneficiarilor acestora.

# 1. ABORDĂRI ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND DESCENTRALIZAREA ȘI AUTONOMIA LOCALĂ

## 1.1. Repere conceptuale privind descentralizarea și guvernarea locală în literatura străină

Una dintre marile provocări ale sec. XX ține de democratizarea regimurilor de guvernare în majoritatea statelor lumii. În acest context, regimurile centralizate cedează locul sistemelor administrative descentralizate, care se caracterizează prin creșterea rolului cetățenilor în gestionarea treburilor publice prin intermediul autorităților administrației publice locale alese, care acționează în numele colectivităților teritoriale pe care le reprezintă. Depășind monopolul statului privind administrarea treburilor publice, colectivitățile descentralizate/autoritățile administrației publice locale, în condițiile legii, preiau gestionarea unei părți importante a acestora, cele de interes local. Problematika privind sistemul administrativ descentralizat, locul și rolul puterii locale în sistemul administrativ și în cel politic ale statului, principiile și modalitățile descentralizării puterii, interdependența acestui proces cu deconcentrarea serviciilor statului sunt subiecte care preocupă cercetătorii din diferite domenii ale științei și care au menirea de a oferi soluții la problema ce ține de modernizarea administrației publice în vederea eficientizării guvernantei. În acest sens, un interes deosebit prezintă literatura de specialitate franceză, în condițiile când sistemul administrației publice din Republica Moldova a avut drept model sistemul administrativ francez, iar experiența Franței a servit drept călăuză pentru statele francofone.

Fundamentarea teoretică a sistemului administrativ descentralizat, a principiilor care stau la baza acestuia sunt subiecte elucidate în lucrarea profesorului emerit J. Rivero și a profesorului J. Waline *Droit administratif* [141]. Conform autorilor, descentralizarea, este întâi de toate, o tendință a politicii administrative care marchează intenția de a îndepărta puterea de la centru [141, p. 269]. În calitate de procedeu juridic, descentralizarea este aplicată în raport cu colectivitățile teritoriale și presupune două condiții: 1) recunoașterea existenței unor nevoi specifice locale, distincte de cele naționale; 2) atribuirea colectivităților descentralizate a statutului de persoană juridică ce implică autonomia financiară. Autorii menționează că aceste două condiții sunt obligatorii, dar nu și suficiente. Descentralizarea, conform acestora, intervine în condițiile când autoritățile responsabile de gestionarea treburilor publice locale emană de la colectivitate, și nu de la stat, posedând, în raport cu acesta, o anumită autonomie. Autorii formulează definiția descentralizării: „Pragul descentralizării este atins atunci când legea acordă organelor alese de o comunitate personalizată puterea de a lua decizii asupra tuturor sau unei părți din afacerile locale” [141, p. 269]. În baza acesteia, autorii exemplifică diferența dintre descentralizare și deconcentrare. Regimul deconcentrat se caracterizează prin luarea deciziilor în numele statului de către

reprezentanții săi; în regimul descentralizat, deciziile nu se mai iau în numele și interesul statului de reprezentanții acestuia, ci în numele și interesul unei colectivități locale de către autoritatea ce emană de la ea [141, p. 270].

Același procedeu juridic, descentralizarea, se utilizează în raport cu administrația publică centrală. Anumite servicii, total individualizate prin obiectivele și structura lor, sunt scoase din ierarhie, dar și dotate cu personalitate juridică, patrimoniu și organe responsabile de activitatea lor și care beneficiază de autonomie, analogic colectivităților descentralizate. O atare modalitate este definită ca descentralizare prin servicii (tehnică), serviciile respective având statutul de stabilimente publice. Autorii atenționează că, chiar dacă întrunesc elementele ce le apropie, diferența dintre aceste două procedee este una majoră, eligibilitatea, fiind de bază în cazul descentralizării teritoriale, nu joacă un rol esențial în desemnarea conducerii stabilimentelor publice, care, de altfel, doar în rare cazuri corespund unor comunități preexistente [141, p. 271].

Caracterizând cele două sisteme, autorii scot în evidență semnificația centralizării și descentralizării din punct de vedere istoric și politic, dar și sub aspect tehnic. În special, este făcută o analiză multidimensională a avantajelor și dezavantajelor acestora, inclusiv a oportunităților și riscurilor pe care le întrunesc sistemele date. În contextul reformelor realizate în Franța, autorii deduc necesitatea asigurării unui echilibru între descentralizare, care rămâne necesară, ansamblul preocupărilor legate de aceasta și, fără îndoială, a problemele majore care apar în fața responsabililor de politica administrativă [141, p. 276].

Analizând evoluția sistemului administrativ descentralizat în Franța, autorii evidențiază obiectivele urmărite ale reformei:

- a) dezvoltarea echilibrată a tuturor colectivităților locale și regionale (obiectiv/condiție de bază a reformei de descentralizare);
- b) asigurarea funcționalității colectivităților teritoriale, prin adaptarea structurilor acestora la problemele cu care se confruntă, reformarea regimurilor financiare și impozitarea lor;
- c) apropierea puterii decizionale de cei interesați, asigurând descentralizarea în mod sistematic [141, p. 279].

În acest sens, prin „Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982 privind drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor” au fost stabilite mecanismele descentralizării, devenită ireversibilă, în principiu, nu și prin modalitățile de aplicare, ulterior concretizate și dezvoltate prin mai multe legi, în special fiind invocată „Legea nr. 92-125 din 6 februarie 1992 cu privire la administrarea teritorială a Republicii” [141, p. 280-286]. Legea din 6 februarie 1992 vine să confirme caracterul complex al descentralizării, necesitatea ajustării mecanismului de implementare a reformei. Un aspect important al acesteia ține de corelarea descentralizării cu deconcentrarea, în

scopul asigurării relațiilor dintre serviciile de stat și autoritățile locale; sub alt aspect, legea vine să faciliteze coordonarea activităților diverselor colectivități locale, dar și să asigure competitivitatea acestora, inclusiv cu cele din exterior [141, p. 285]. De altfel, sunt lecții importante ale descentralizării, care trebuie luate în considerare de actorii responsabili de politicile administrative din Republica Moldova.

Merită atenție problema privind amenajarea administrativă a teritoriului, abordată de autori. Conform acestora, atât din punctul de vedere al administrației de stat, cât și din punctul de vedere al administrației locale descentralizate, sistemul de divizare este dedublat: pentru exercitarea administrației statale, teritoriul este divizat în circumscripții administrative, fiecare dintre acestea fiind sfera de competență teritorială a reprezentantului statului. Din punctul de vedere al administrației descentralizate, colectivitatea națională este alcătuită din colectivități teritoriale, dotate cu personalitate juridică și responsabile pentru gestionarea propriilor afaceri: „Distincția dintre circumscripție, un cadru simplu pentru exercitarea administrației de stat, lipsită de orice viață juridică independentă, și comunitate, centrul intereselor, sediul unei acțiuni administrative care se desfășoară în numele propriu, este una dintre cheile sistemului administrativ tradițional francez” [141, p. 287]. Autorii menționează importanța deosebirilor din punct de vedere juridic față de cele geografice, dar și suprapunerea acestora, atenționându-ne asupra acestei dualități, dar și a necesității de a distinge pentru fiecare problemă concretă autoritatea competentă - ține ea de administrația statală/deconcentrată sau revine autorităților colectivităților descentralizate.

Relațiile dintre stat și colectivitățile locale, modalitățile de funcționare a acestora sunt subiectul analizei realizate de profesorul M. Verpeaux în studiul *Les lois de decentralisation depuis 1982* [149]. Autorul analizează dezvoltarea descentralizării în Franța timp de un deceniu prin prisma multiplelor reglementări care aveau menirea de a transpune legea din 2 martie 1982. În special, sunt elucidate problemele ce vizează repartizarea competențelor și statutul actorilor descentralizării. Astfel, legea din 7 ianuarie 1983 a stabilit principiile transferării competențelor: responsabilitatea comună a statului și colectivităților privind administrarea și amenajarea teritoriului, bazată pe o complementare a acestora întru dezvoltarea armonioasă; inadmisibilitatea, sub orice formă, a tutelei între colectivități; transferul de competențe trebuie să fie urmat de compensații financiare. Este de menționat remarca privind tendința legii respective de a scuti statul de sarcini incomode și costisitoare „în favoarea” colectivităților teritoriale, fără a le oferi mijloacele corespunzătoare pentru asumarea noilor sarcini [149, p. 14]. O situație similară avem în Republica Moldova, deci atestăm o tendință care, în realitate, conduce la subminarea descentralizării, respectiv, care afectează interesele cetățenilor. A treia etapă a legilor descentralizării s-a referit la statutul

personalului care avea menirea transpunerii acestora în realitate. Astfel, legea din 13 iulie 1983 privind drepturile și obligațiile funcționarilor a fost urmată de legea din 26 ianuarie 1984 privind statutul funcției publice teritoriale, fiind aplicabile comunelor, departamentelor și regiunilor, dar și altor entități conexe, ulterior modificată semnificativ prin legea din 13 iulie 1987, în vederea consolidării executivelor teritoriale privind desemnarea în funcții, în conformitate cu specificul sistemului administrației publice locale [149, p. 15]. A urmat legea din 5 ianuarie 1988 (legea privind ameliorarea descentralizării) ce limita intervențiile economice ale colectivităților locale și prevedea mecanismul cooperării intercomunitare. Conform autorului, un al „doilea suflu” al descentralizării intervine la 10 ani, prin legea din 3 februarie 1992 privind exercitarea mandatelor locale, menită să democratizeze exercitarea acestor mandate, dar și să asigure o transparență mai mare, respectiv, prin legea din 6 februarie 1992 [135]. Autorul evidențiază trei teme mari ale acesteia. Prima, de altfel și cea mai inovatoare idee, ține de deconcentrarea statului. Conform legii, „administrarea teritorială a Republicii este asigurată de colectivitățile teritoriale și de serviciile deconcentrate ale statului”. Or, cele care vor constitui nucleul Republicii sunt administrațiile locale, nu însă administrația centrală, ambele fiind plasate la același nivel, fără ca vreuna dintre acestea să prevaleze. În același context, administrațiile deconcentrate (prefecții) devin responsabile de dirijarea serviciilor regionale și departamentale ale statului, revenindu-le sarcina de bază privind activitatea administrativă a statului, în detrimentul administrației centrale, ceea ce a inversat principiul repartizării responsabilităților între Paris și provincie. Eșalonul central își păstrează doar misiunea conceptuală, de coordonare și reglementare [149, p. 15].

Un alt domeniu vizează democrația locală, din perspectiva cetățenilor și aleșilor locali. Primii au obținut posibilitatea nu doar să fie informați, dar și să participe la luarea deciziilor prin intermediul comisiilor consultative extra-municipale, formate din aleși locali și reprezentanții asociațiilor locale. Totodată, legea prevedea consultarea locuitorilor printr-un „referendum comunal” privind toate deciziile care vizau afacerile comunei. În același timp, au fost extinse drepturile aleșilor locali, în special ale minorităților, în raport cu partea majoritară a consiliului și cu autoritățile executive [149, p. 16].

Cel de-al treilea domeniu a fost consacrat creării instrumentelor de cooperare locală, interregională și intercomunală. Pe lângă cele trei formule existente, au fost create două noi – comunități de municipalități și comunități de orașe [149, p. 16].

Competențele comunei, specificul acestora conturează subiectul studiului *Les competences de la commune*, semnat de J.M. Becet, profesor la Universitatea Apuseană din Bretani [112]. Comunele franceze au o dublă calitate: de circumscripție a statului și de eșalon de bază, sau „de proximitate”, a colectivităților teritoriale.

Din perspectiva circumscripției administrative a statului, comuna are competențele specifice a acestuia, care sunt realizate prin autoritatea executivă a colectivității descentralizate, aceasta având „dubla caschetă” [112, p. 46].

În acest sens, autoritatea executivă, reprezentantul statului în comună, este subordonat puterii centrale (procurorului Republicii sau prefectului), dispune de atribuții proprii (domeniile administrativ și juridic), dar care nu sunt și ale consiliului municipal.

În calitate de colectivitate de bază, comuna are capacitate juridică să intervină asupra tuturor chestiunilor în cadrul său teritorial [112, p. 45]. Prin legi specifice au fost stabilite expres competențele colectivităților teritoriale, inclusiv pentru comună. Competențele atribuite autorităților comunale, consiliului municipal, sau autorității executive, sunt depline, acestea beneficiind de plenitudinea de competență: „Există o adevărată putere de reglementare locală. Atunci când, de fapt, legea acordă o astfel de jurisdicție, aceasta conferă în mod necesar în același timp, implicit sau explicit, puterea de reglementare necesară exercitării acestei jurisdicții” [112, p. 46]. În legătură cu formula potrivit căreia „consiliul municipal reglementează treburile municipalității prin deliberările sale”, autorul presupune că aceasta ar prezenta criteriul de delimitare a competențelor dintre consiliul municipal și autoritatea executivă. În acest sens, autoritatea deliberativă beneficiază de aptitudinea generală de a crea norme juridice referitoare la sfera competențelor comunale. Altfel spus, consiliul intervine în toate domeniile afacerilor comunale, inclusiv în cele atribuite direct autorității executive, în măsura în care deciziile luate de aceasta din urmă presupun, pentru executarea lor, crearea unui serviciu public comunal; doar că intervenția consiliului este limitată și ține în exclusivitate de luarea deciziei inițiale, celelalte decizii, pentru a fi puse în aplicare, revin autorității executive. Această experiență este relevantă pentru Republica Moldova în ceea ce privește delimitarea competențelor autorităților deliberative de cele executive, în cazul gestionării serviciilor publice (mecanismul de organizare și funcționare). Analizând competențele consiliului municipal, autorul concluzionează: „[...] consiliul municipal trasează contururile noțiunii de interes local prin adoptarea deciziilor în toate sectoarele de competență municipală ” [112, p. 48].

Cu referire la competențele autorității executive: în primul rând, acesta este „organul activ al municipalității”, având, în acest sens, veritabile competențe referitoare la pregătirea și executarea deciziilor consiliului municipal [112, p. 49]. El dirijează și controlează serviciile publice create, ale căror reguli de organizare sunt fixate prin deliberare. Buna funcționare a acestor servicii îi revine în exclusivitate. În al doilea rând, autoritatea executivă beneficiază de competențe proprii, atribuite prin lege și pe care le exercită independent de consiliul municipal. În practică, atenționează autorul, are loc „personalizarea puterii” în beneficiul autorității executive: „chiar dacă textele fac din deliberarea consiliului actul-cheie al întregului sistem” [112, p. 50].

Problema atribuirii competențelor este subiectul lucrării *La decentralisation. Le transfert de competences et son financement*, semnată de G. Gontcharoff și S. Milano [125]. Autorii scot în evidență natura și caracterul competenței colectivităților locale: aceasta este una de administrare, dar și una generală [125, p. 24]. Cu referire la legea din 7 ianuarie și la cea din 22 iulie 1983, sunt evidențiate trei tipuri de transfer: prin substituirea autorității; extinderea autorității; transferul atribuțiilor de autoritate. În același timp, cercetătorii concluzionează: „La modul general, transferul de competențe organizat de legea din 7 ianuarie și de cea din 22 iulie nu este nici o simplă extensie, nici o simplă reconversie a noilor competențe, nici o simplă măsură de transparență, dar toate acestea în același timp ” [125, p. 39]. Este de menționat remarca potrivit căreia transferul de competențe a fost prevăzut gradual (anii 1983-1985), întru adaptarea progresivă a administrației centrale și a administrațiilor locale, dar și întru prevenirea unui șoc bugetar.

Abordând problema modalității transferului de competență, autorii evidențiază concepția legiuitorului privind acest proces, care are drept obiectiv crearea condițiilor avantajoase pentru colectivitățile existente în calitate de beneficiari ai transferului. În acest sens, a fost elaborată și adoptată legea privind repartizarea competențelor între comune, departamente și regiuni din 7 ianuarie 1983 „lege care a constituit cel de-al doilea pilon de bază al reformei de descentralizare” [125, p. 51].

Investigând procesul de reformă, autorii relevă sincronizarea acțiunilor privind transferul adecvat al mijloacelor, inclusiv financiare, conform competențelor alocate: „Legea „Drepturi și Libertăți” stabilise în articolul său 102 principiul potrivit căruia transferul de competențe nu ar trebui să aibă ca rezultat transferuri de responsabilități. Nici statul, nici autoritățile locale nu trebuiau să obțină un câștig financiar sau să sufere o pierdere ca urmare a transferului de competențe. Legea din 7 ianuarie 1983 reafirmă acest principiu, dar îl specifică în același timp cu fixarea modalităților de implementare a acestuia” [125, p. 63-64]. Menționând responsabilizarea aleșilor locali (politică, juridică, administrativă, financiară) prin transferul de competențe, autorii ne atenționează asupra riscurilor legate de nealocarea mijloacelor necesare exercitării acestora. Respectiv, sunt descrise principiile și modalitățile transferului de resurse [125, p. 63-71].

O concluzie generală a autorilor la subiectul analizat este necesitatea bunei-credințe în implementarea reformei: „Legiuitorul a dorit ca transferul de competențe să fie, din punctul de vedere al mijloacelor, o operațiune albă. În același timp în care statul este privat de anumite puteri, este privat de mijloacele corespunzătoare, în beneficiul autorităților locale” [125, p. 53].

Evoluția finanțelor locale într-un nou context, cel al descentralizării, este subiectul studiului elaborat de profesorul R. Hertzog, Institutul de Științe Politice din Strasbourg, Universitatea Robert Schuman, intitulat (*Finances et fiscalite locales*) [126]. Autorul evidențiază că „Puterea financiară

este principalul beneficiar al prevederilor generale ale legii din 1982”, concretizând esența schimbărilor produse pentru autoritățile descentralizate: „Libertatea de cheltuieli și încasări” [126, p. 77-78]. În acest sens, sunt relevante trei măsuri, două dintre care în afara reformei din 1982. Începând cu 1 ianuarie 1981, assembleele locale votează liber cota taxelor directe (impozitul pe locuință, impozitul pe proprietățile construite, impozitul pe proprietățile neconstruite, impozitul profesional), în condițiile legii. Subvențiile specifice investiționale au fost înlocuite, începând cu anul 1983, cu „dotații globale de echipare”, astfel statul fiind lipsit de o pârghie puternică de influență. A treia măsură viza „libertatea împrumuturilor”, care era una aproape totală: colectivitățile locale se puteau împrumuta, în condițiile generale ale pieței. În calitate de concluzie principală, autorul specifică creșterea rolului colectivităților locale în calitate de investitor dinamic care susține economia (dezvoltarea locală), crescându-și autofinanțarea prin impozitare [126, p. 78].

Printre măsurile care au condus la consolidarea finanțelor publice locale sunt enunțate și analizate renovarea legislației contabile și bugetare, fiscalitatea, sistemul diversificat al dotațiilor [126, p. 81-83].

De rând cu libertatea puterii financiare a autorităților locale, autorul relevă și măsurile privind perfecționarea controlului la care acestea sunt supuse. În cea mai mare parte, este vorba despre una dintre inovațiile majore ale descentralizării – instituirea „camerelor regionale de conturi” (CRC) –, aceste inovații urmărind trei sarcini: verificarea conturilor contabile, controlul bugetelor și cel al managementului financiar. În aceeași ordine de idei, sunt invocate multiple efecte ale integrării europene privind sistemul financiar local, prin afectarea structurii economice, localizarea afacerilor, dar și vizând direct resursele [126, p. 83].

Sunt lecții foarte importante pentru procesul de descentralizare realizat în Republica Moldova și care trenează, motivul fiind înțelegerea inadecvată a importanței procesului, dar și lipsa voinței politice privind construirea unei veritabile autonomii locale.

Experiența franceză privind descentralizarea este subiectul studiului *L'expérience de descentralisation*, autor A. Delcamp, profesor la Institutul de Studii Politice din Aix-en-Provence, fondator (AROLE), expert în cadrul Congresului Puterilor Locale și Regionale a Consiliului Europei [118]. Autorul invocă contextul istoric, politic, dar și cel social-economic al descentralizării franceze: „Experiența franceză de astăzi pare paradoxală, întrucât juxtapune imaginea statului unitar prin excelență construită pe o centralizare veche de secole cu cea a unui stat care a întreprins și a reușit parțial o politică de descentralizare, determinată și globală, în beneficiul autorităților teritoriale alese. Descentralizarea franceză apare astfel puternică în același timp în care criza economică a determinat multe țări europene să revină la francizele sau libertățile locale care erau în



centrul tradiției lor” [118, p. 149]. În lucrare sunt analizate condițiile exercitării competențelor descentralizate, locul colectivităților teritoriale descentralizate în cadrul instituțiilor Republicii, criteriile de repartizare a competențelor, autorul evidențiind reglementarea prin lege a unor principii fundamentale în acest sens [118, p. 161]. În același context, sunt descrise fiscalitatea locală și problemele cu care aceasta se confruntă.

La finalul studiului autorul face bilanțul reformei de descentralizare după un deceniu, evidențiază transformările profunde produse în relațiile dintre stat și colectivitățile locale, invocând și probleme de viitor: „Prin urmare, descentralizarea rămâne de cucerit. Pentru a face acest lucru, trebuie să fie depășite mai multe provocări, cum ar fi:

- cooperarea pe orizontală, astfel încât exercitarea fiecărei competențe să poată corespunde unei arii teritoriale adaptate;

- articularea competențelor între trei niveluri descentralizate care trebuie să rămână independente, dar fără a fi posibil din punct de vedere tehnic să se atribuie fiecăruia competențe exclusive. Trebuie căutate voci care să concilieze anumite redefiniri pentru o mai mare claritate, dar mai ales se cere să fie puse în aplicare principiile de cooperare bazate pe o bază contractuală (noțiunea de „comunitate - pilot” în funcție de proiect);

- separarea atât de necesară a puterilor [...], fără a reveni însă la supravegherea statului, pentru a face față acțiunilor care necesită coordonare și politici redistributive (politica orașului, mediu, solidaritate, reechilibrarea teritoriului);

- diversificarea statutară și descentralizarea experimentală (în special în domeniul educației și formării) pentru a putea răspunde noii diversități de probleme provocate de construcțiile europene;

- distribuirea resurselor între comunitățile foarte inegale, dar având aceleași responsabilități ” [118, p. 168-169].

Gestionarea serviciilor publice este subiectul studiului *Les modes de gestion des services publics*, semnat de J.F. Lachaume, profesor la Universitatea din Poitiers [130]. Autorul specifică faptul că „[...] activitățile privind furnizarea serviciilor publice constituie nucleul misiunilor comunităților descentralizate” [130, p. 63]. În acest sens, este realizată o analiză amplă a modalităților și condițiilor de gestionare a serviciilor publice de care sunt responsabile autoritățile locale, a rolului acestora în vederea bunei funcționări a serviciilor publice ce le revin după competență.

Experiența franceză privind cooperarea intercomunală este analizată în studiul *Les structures de cooperation intercommunale*, semnat de Ph. Delivet [119]. Pornind de la sistemul administrativ extrem de fragmentat, dar și de la eșecul politicii de regrupare/amalgamare, s-au dezvoltat diferite

forme de cooperare. În acest sens, autorul evidențiază syndicatele noilor aglomerații stabilite prin legea din 13 iulie 1983, respectiv comunitățile de municipalități și comunitățile de orașe, stabilite prin legea din 6 februarie 1992 [119, p. 58]. Sunt descrise natura, regulile de creare și funcționare a acestor structuri, interacțiunea lor cu autoritățile locale și beneficiarii de servicii. Pentru funcționarea eficientă a structurilor de cooperare intercomunală, cadrul legal prevede mecanismul de finanțare: sistemul contribuțiilor bugetare, sistemul contribuțiilor impozabile, sistemul fiscal specific, fiind posibilă și acordarea suportului din partea statului [119, p. 60].

Această experiență privind reglementarea domeniului, în special mecanismul de finanțare, dar și rolul statului, ar putea servi drept exemplu de reglementare a mecanismului de cooperare intercomunitară/intermunicipală în cazul Republicii Moldova. Or, una dintre problemele cu care se confruntă aceasta este fragmentarea; respectiv, reglementările sunt foarte vagi, confuze, iar mecanismul de finanțare lipsește (nu este reglementat) [115].

Prof. M. Kulesza, unul dintre arhitecții reformei de descentralizare din Polonia, analizează această experiență în studiul *Metode și tehnici de management al reformelor în țările Europei Centrale și de Est: experiența poloneză* [34]. Autorul menționează importanța descentralizării și reformei administrației publice în calitate de factori pentru recrearea sistemului politic în Polonia: „[...] în scopul restabilirii identității locale (la nivel de „gmina” și de „powiat”) și al creării unor mecanisme de dezvoltare regională (formarea vevodatelor), a fost necesară o anulare a vechiului sistem, ca noul sistem să se bazeze pe principiul complementarității, pe descentralizare și pe mandatarea democratică a tuturor formelor de autoritate [...]” [34, p. 183].

Reforma teritorială și descentralizarea administrației publice s-au dovedit a fi importante și din punctul de vedere al funcționării guvernării centrale. Descentralizarea (transferul de responsabilități și de drepturi către autogovernările locale și regionale) a degrevat puterea executivă centrală de numeroase responsabilități administrative. De asemenea, acest proces a permis remodelarea mecanismelor pe baza cărora funcționează guvernarea centrală și administrația sa (centrală și din teritoriu). În prezent, autoritățile centrale guvernează, și nu administrează. Actualmente, majoritatea serviciilor și administrațiilor publice sunt legate de guvernările locale și regionale [34, p. 183]. Este una dintre concluziile care atestă esența descentralizării, dar și care prezintă un exemplu de conceptualizare a reformei fundamentată teoretic, respectiv, o transpunere coerentă a acesteia în practică și crearea unui sistem administrativ funcțional care, în scurt timp, și-a demonstrat viabilitatea, contribuind la dezvoltarea durabilă a Poloniei.

La prima etapă, „principalul obiectiv al reformei a fost întărirea gminilor, acomodarea acestora cu independența și asumarea unui ansamblu de responsabilități [...], stimularea și integrarea comunităților locale” [34, p. 185].

Analizând prima etapă a reformei, reușita acesteia, autorul menționează rolul pe care l-a jucat Biroul reprezentantului plenipotențiar al guvernului pentru Reforma Autogovernării Teritoriale [34, p.185].

Implementarea reformei privind descentralizarea (etapa a doua) viza reforma poviadelor și a voievodelor. Ea a constituit un pas înainte pe calea îmbunătățirii situației din diverse sectoare ale vieții publice, incluzând sistemul de sănătate și sistemul de învățământ, a eficientizării unor domenii parțial sau total controlate de autogovernări (administrarea drumurilor publice, ordinea și siguranța publică). În concluzie, autorul menționează: „Printr-o singură mișcare, reformatorii au trebuit să schimbe împărțirea teritorială a țării, să introducă autogovernarea la nivelul poviadelor și al voievodelor, să restructureze administrația centrală, să o consolideze și să modifice sistemul lor de responsabilități și, de asemenea, să implementeze principalele reforme sociale” [34, p. 190].

Un aspect controversat al reformei a fost asigurarea financiară a acesteia. O mare problemă a constituit-o lipsa unor statistici corespunzătoare privind noile unități teritoriale. În final, resursele financiare ale poviadelor și ale voievodelor s-au dovedit a fi foarte limitate, acest lucru venind în contradicție cu statutul lor juridic și politic descentralizat și cu larga sferă de responsabilități transferate la nivelul lor. Conform mai multor analiști politici, această reformă poate fi caracterizată prin sintagma *descentralizarea dificultăților*. Este o lecție foarte importantă prezentată de autor și care trebuie luată în considerare la implementarea reformelor de descentralizare a puterii. Analizând implementarea reformelor administrative, autorul evidențiază principalele aspecte ale acestora:

- activități legislative – elaborarea de proiecte legislative care să reglementeze principiile și procedurile de implementare a reformei;
- reglementarea aspectelor privind desființarea unor instituții și continuarea activităților nefinalizate;
- activități operaționale – crearea structurilor responsabile de implementarea reformei, preluarea activelor și pasivelor, realocarea resurselor administrațiilor teritoriale și distribuirea informațiilor privind noile structuri administrative (cursuri de instruire etc.);
- monitorizarea proceselor de pregătire și de implementare și luarea unor măsuri specifice, atunci când a fost necesar;
- evaluarea efectelor reformei și realizarea corecțiilor necesare, de natură legislativă;
- informarea populației privind costul reformei [34, p. 193].

La final, autorul evidențiază factorii care au contribuit la succesul reformei: „Pentru a se putea implementa o reformă pe scară largă într-un stat democratic, sunt necesare trei elemente de bază, și anume: voința politică, competențe și sprijin din partea forțelor politice și a mass-media. Mai

trebuie să existe și un personal bine pregătit profesional, care să se poată adapta la noile condiții” [34, p. 194].

Experiența poloneză a confirmat complexitatea reformei de descentralizare și necesitatea fundamentării adecvate a acesteia. În cadrul reformelor din anii 1991-1998 a existat voință politică, dar, totuși, rolul principal a fost jucat de competența profesională a experților și de implicarea lor în procesul de reformă, ceea ce a și determinat manifestarea voinței politice respective.

În același context, experiența poloneză a demonstrat importanța managementului reformei: este vorba despre contextul politic/structural al acestui proces. Pentru reușita reformei, managerul reformei nu se poate afla într-o poziție lipsită de autoritate; dimpotrivă, acesta trebuie să fie un ministru (sau un reprezentant plenipotențiar al guvernului), care să semnalizeze sprijinul din partea conducerii politice [34, p. 195].

La acest capitol, vom exemplifica și prin practica Republicii Moldova. Or, partea slabă a Strategiei Naționale de Descentralizare a fost cadrul instituțional, fapt ce a condus la eșuarea acesteia. Este relevantă pentru noi și concluzia privind necesitatea încrederii societății în reformele promovate, în ansamblul lor [34, p. 196].

În observațiile finale autorul concluzionează: „Descentralizarea din Polonia constituie un exemplu de eforturi ale statului încununat de succes [...]. Reforma va facilita funcționarea democrației poloneze și va sprijini procesul de integrare în Uniunea Europeană. Efectele acestei reforme se vor materializa în crearea unui stat civic, care va acționa la diverse niveluri ale managementului public și care va fi deschis pentru schimbări, cooperări și concurență” [34, p. 196].

Descentralizarea statului și constituirea autoguvernării locale este subiectul lucrării *Local Government Reform in Poland (The Insider's Story*, autor J. Regulski, unul dintre arhitecții reformei poloneze [153]. Analizând evoluția fostelor state socialiste/sovietice, autorul subliniază necesitatea redefinirii statului, în special a administrației [153, p. 216]. În acest context, calea propusă de acesta este descentralizarea statului și constituirea autoguvernării. Descentralizarea, după J. Regulski, nu include doar modificări legislative și transformări instituționale, ci este un proces mai cuprinzător și mai complex. Conceptul de „descentralizare”, deși utilizat în mod obișnuit, nu întotdeauna este înțeles într-un mod adecvat. Este general acceptat faptul că există un transfer către administrația locală, se modifică starea sistemului instituțional și este vorba despre un sistem de management real [153, p. 215]. În ceea ce privește autoguvernarea, noul sistem presupune:

- să posede o administrație proprie, îndepărtată de administrația centrală;
- să dispună de drepturi de proprietate nelimitate;
- să fie autonomă din punct de vedere financiar [153, p. 42].

Realizarea acestor transformări este bazată pe principiul subsidiarității, care este considerat unul dintre fundamentele Constituției poloneze. Aceasta neagă dependența ierarhică.

Descentralizarea statului cere constituirea unei guvernări locale puternice, capabile să-și asume responsabilitatea privind gestionarea treburilor publice locale. Descentralizarea trebuie văzută nu doar ca transfer de drepturi, sarcini/competențe și control asupra mijloacelor necesare, dar, în primul rând, ca responsabilitate privind realizarea acestora.

Această abordare identifică cinci sfere care au fost supuse descentralizării:

- sfera politică (locul și rolul politic/juridic al puterii locale în structura statului);
- sfera funcțiilor autorităților publice;
- sfera de proprietate și economia locală;
- sfera finanțelor publice;
- sfera administrației și a personalului administrativ [153, p. 207].

În opinia autorului, despre gradul descentralizării se poate judeca după libertatea puterii locale în domeniile menționate. Susținem acest punct de vedere, care este în deplină concordanță cu esența și principiile descentralizării.

Conform concluziilor lui J. Regulski, în cazul Poloniei, reforma autoguvernării a condus la lichidarea a cinci monopoluri ale fostului regim comunist (politic, al puterii publice, al proprietății, al finanțelor publice, al administrației publice).

Fragmentare sau consolidare – argumente teoretice și experiența internațională, acestea sunt subiectele studiului editat de către cercetătorul polonez P. Swaniewicz *Consolidation or Fragmentation?* [151]. În baza analizei experienței statelor din Europa Centrală și de Est, utilizând studiile teoretice ale experților din domeniu, autorul încearcă să răspundă la întrebările de bază vizând subiectul cercetat.

Care este impactul dimensiunii unităților de bază ale administrației locale asupra acestora, ce măsuri se iau în fiecare țară pentru a compensa fragmentarea teritoriului – acestea sunt problemele fundamentale la care se caută soluții adecvate prin analiza multidimensională a domeniului.

Cu referire la Keating (1995), autorul susține că discuțiile privind dimensiunile administrației locale se axează pe patru dimensiuni:

- eficiență economică – care scară poate produce cel mai mare serviciu cu cel mai mic cost;
- democrația – care structuri pot asigura cel mai bine controlul cetățenilor asupra guvernului și răspunderea adecvată a acestuia;
- distribuție – care structuri pot obține cea mai echitabilă distribuție a serviciilor și sarcinilor fiscale;

- dezvoltare – care structuri sunt cele mai bine echipate pentru promovarea/creșterea economică? [151, p. 8].

Din perspectiva teoriei reformei, cercetătorul menționează cele mai esențiale argumente pentru consolidarea teritorială. Există o economie de scară în mai multe servicii locale. Costul marginal al livrării serviciului este mai mic, dacă valoarea totală a serviciilor produse este mai mare. Administrațiile locale mici produc costuri legate de scurgeri (cei care folosesc servicii într-o municipalitate, dar locuiesc și plătesc taxe în altă parte – așa-zisii „liber-călăreți”). Guvernele mari sunt apte de a oferi mai multe funcții, ceea ce poate duce la creșterea interesului unui număr mai mare de populație față de politica locală și participarea la ea (exemplul țărilor nordice). Marile administrații locale permit promovarea dezvoltării economice, dar și o mai bună reprezentare a minorităților, depășirea nepotismului, dezvoltarea voluntariatului [151, p. 9-10].

În concluzie, autorul constată: „Dovezile empirice, prezentate în această carte, sugerează că amalgamarea ar avea un impact pozitiv asupra performanțelor economice ale administrațiilor locale.

Modelele prezentate în capitolul ce vizează Polonia sugerează că, pentru guvernele locale cu populații sub 20.000, creșterea dimensiunii populației duce la pierderea marginală în ceea ce privește eficiența democratică, aceasta fiind mai mică decât câștigul marginal al performanței economice. Așadar, din punctul de vedere al analizei cost – beneficii, există mult spațiu pentru amalgamare în majoritatea țărilor din regiune. Cu toate acestea, în mai multe cazuri amalgamarea este o soluție, ceea ce nu este acceptat politic. Autonomia statelor mici este văzută ca un lucru foarte important, chiar dacă, în practică, această autonomie este mai mult simbolică decât reală. În Europa Centrală și de Est, unde valorile democratice au încă nevoie de o cultivare atentă, acest argument este greu de respins” [151, p. 9-10].

În aceeași ordine de idei, se specifică imposibilitatea unor concluzii și recomandări definitive, dar, totodată, se sugerează calea discuțiilor despre avantajele și dezavantajele celor mai tipice soluții și pentru a elucida capcanele care trebuie evitate, precum și pașii care pot ajuta la asistare în cazul unei opțiuni alese.

*Collectivites locales et federalisme* este titlul studiului semnat de E. Eisenberg și Ch. Welz cu referire la experiența Germaniei privind descentralizarea puterii [121]. Conform opiniei acestor cercetători, colectivitățile locale din Republica Federală Germania pot fi caracterizate prin trei elemente: autonomie administrativă, competențe efective și autorități alese prin vot universal direct. Autorii evidențiază specificul statului federal și descriu al treilea nivel al sistemului politico-administrativ german, cel al colectivităților locale, care în Germania sunt reprezentate de comune și, respectiv, de asociațiile de comune, structuri administrative cu personalitate juridică proprie. Este menționat caracterul distinct al autonomiei colectivităților locale ca având tradiții istorice, dar și

promovarea acesteia la nivelul principiilor de bază ale Constituției [121, p. 22]. Articolul 28, alineatul 2 din Constituția Republicii Federale Germania este consacrat principiului liberei administrări al colectivităților locale: „Comunelor trebuie să le fie garantat dreptul de a reglementa, sub propria lor răspundere, toate afacerile colectivității locale, în cadrul legii. Acest drept (Selbsverwaltung) este definit drept unul intangibil pentru comune și asociațiile de comune [121, p. 23]. Statutul colectivităților locale este reglementat prin codurile comunale ale Landurilor. Entitatea de bază a colectivităților locale este comuna, aceeași poziție având-o și asociațiile de comune. Mai există și structurile marilor metropole asimilate asocierilor. La nivelul acestora, sunt desemnate circumscripțiile statului în care activează administrația deconcentrată a statului [121, p. 23]. Comunele germane sunt de trei tipuri, în funcție de numărul populației. Capacitatea administrativă și cea financiară a comunelor a fost fortificată considerabil, ca urmare a reformei comunale din anii 1965-1975.

Potrivit autorilor, statutul comunelor este ghidat de principiul „autonomiei locale”, altfel spus, de dreptul comunelor de a se autogestiona (Selbsverwaltung), ceea ce poate fi tradus ca „auto-administrare”. Garantarea constituțională a principiului liberei administrări a comunelor are drept consecință însărcinarea acestora privind întregul spectru de afaceri locale, sub propria lor răspundere (Allzuständigkeit). O atare universalitate a domeniului de activitate al comunelor este asigurată de o gamă de prerogative care ar putea echivala cu „dreptul regalian” al comunelor. Printre cele mai importante pot fi enumerate: puterea teritorială, puterea financiară, puterea generală de a planifica propria dezvoltare, puterea de a planifica amenajarea spațială, puterea de a edicta anumite reguli de drept, puterea de a recruta și gestiona personalul, puterea de a soluționa probleme ce vizează cultura [121, p. 26-27].

Cu referire la competențele atribuite comunelor, autorii le menționează pe cele atribuite în virtutea principiului liberei administrări a treburilor publice ale comunelor (Selbstverwaltungsprinzip) și pe cele delegate de către stat. La rândul lor, primele, în virtutea naturii lor, se divizează în obligatorii, provenite din legile federale, sau ale Landului, și, respectiv, facultative, adică competențele pe care comuna poate să și le asume în virtutea principiului liberei administrări [121, p. 28].

Generalizând subiectul, autorii scot în evidență rolul decisiv al dreptului comunitar și al prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale privind caracterul deplin și profund al autonomiei locale și regionale. În acest sens, este evidențiat rolul decisiv al dreptului comunitar și în primul rând al Tratatului de la Maastricht, care, prin introducerea principiului subsidiarității, a fortificat esențial statutul comunităților teritoriale locale și regionale. Totodată, se menționează cadrul oferit de Consiliul Europei prin Carta Europeană a Autonomiei Locale, articolul 3 al căreia

corespunde, în esență, cu terminologia articolului 28, alineatul 2, al Legii Fundamentale a Germaniei, ceea ce a făcut posibilă consolidarea colectivităților locale la nivel european [121, p. 27]. Experiența descrisă este un exemplu de abordare temeinică a problemei privind descentralizarea puterii și modernizarea administrației publice din perspectiva democrației și statului de drept, în deplină concordanță cu principiul subsidiarității și cu interese cetățenilor și ale societății în ansamblu. Pledăm solidar pentru abordarea principiilor de bază ale construcției administrative germane și ale celei europene pentru reconsiderarea sistemului administrativ din Republica Moldova.

Descentralizarea puterii și dezvoltarea sistemelor moderne de guvernare în țările Europei Centrale și de Est sunt subiectele cercetărilor cuprinse în lucrarea apărută sub redacția lui Tamaș M. Horvat *Децентрализация: Эксперименты и реформы* [162]. Studiile reflectă transformările ce au avut loc în opt state postcomuniste, care, în linii mari, au același parcurs în ce privește dezvoltarea politică și economică. Domeniile principale privind modernizarea sistemelor de guvernare locală se referă la următoarele direcții: mediul politic și elaborarea bazei legale a reformelor, care includ modificări constituționale, adoptarea legilor privind autoadministrarea locală și a celor cu privire la alegerile locale, competențele și resursele administrațiilor locale, respectiv cu privire la garantarea autonomiei locale. Proprietatea, serviciile publice municipale, restructurarea autorităților publice locale și modelele sistemelor de guvernare locală și regională completează lista domeniilor analizate de către experții din statele respective. Generalizând procesele de reformă realizate în cadrul acestor state, autorul evidențiază similitudinile existente: atenția principală acordată administrațiilor de bază (municipalități sau entități integrate); procedurile democratice interne; prezența metodelor alternative de prestare a serviciilor publice; reformele fiscale și ale finanțelor la nivel teritorial (diferențiate) [162, p. 64].

În ceea ce privește modelele de bază care au fost aplicate în statele analizate, se atestă diferite abordări: statele nordice din acest grup, la prima etapă, au păstrat structurile administrativ-teritoriale existente. O altă abordare este atestată în cazul modelului tradițional sud-european, care garantează autonomia pentru nivelul de bază, păstrând, totodată, controlul din partea statului la nivel regional. O experiență aparte reprezintă modelul Poloniei, care a realizat integrarea moderată, creând autorități publice la nivelul verigii medii/intermediare.

Experiențele descentralizării în Polonia și Letonia sunt prezentate în studiile semnate de A. Ковальчик, *Местное самоуправление в Польше*, și, respectiv, de И. Вилка și Э. Ванас, *Местное самоуправление в Литве* [164; 160]. Autorii analizează contextul istoric al reformelor în Polonia și Letonia, motivează oportunitatea, dar și inevitabilitatea acestora, descriu pașii parcurși în vederea promovării transformărilor democratice pentru constituirea unor guvernări locale eficiente



și responsabile. Realizând analiza schimbărilor la prima etapă, autorii scot în evidență problemele întâmpinate, dar și descriu căile și modalitățile de dezvoltare a reformei de descentralizare.

Analiza interferenței principiului subsidiarității în sistemele de drept ale autoguvernărilor locale din Rusia și Polonia este obiectivul cercetării *Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше*, semnate de autorii И.В. Выдрин și В.В. Эмих [161]. Sunt examinate, prin analiză comparată, istoricul subsidiarității, esența principiului, baza de drept a subsidiarității în sistemele autoguvernărilor, corelarea acesteia cu descentralizarea puterii, distribuirea responsabilităților/competențelor între nivelurile puterii din perspectiva principiului subsidiarității, autonomia și independența colectivităților descentralizate ca indicator al subsidiarității, aplicarea principiului subsidiarității în vederea organizării sistemelor autoguvernărilor locale, manifestarea subsidiarității în cadrul instituțiilor democratice din Rusia și Polonia.

Analizând apariția și evoluția principiului subsidiarității, autorii accentuează rolul definitiv al Bisericii Catolice în dezvoltarea acestuia. În accepțiunea modernă a învățaturii sociale a Bisericii Catolice, subsidiaritatea s-a conturat prin dimensiunea „libertate-responsabilitate” drept principiu de organizare a orânduirii sociale, corelat cu idealurile solidarității sociale și orientat în primul rând către individ, rolul lui în societate și stat. Într-o atare abordare, în sensul cel mai larg – drept bază pentru relațiile individului și ale societății ca un tot –, principiul subsidiarității este dezvoltat în doctrinele statelor europene după cel de-al Doilea Război Mondial, devenind baza organizării statului social și a celui federal, iar ulterior fiind principiul-cheie de organizare a Uniunii Europene [161, p. 74].

Abordând subsidiaritatea în contextul organizării sistemului administrativ, autorii fac referire la Carta Europeană a Autonomiei Locale, care definește acest principiu în linii generale. Totodată, ei menționează deosebirile esențiale privind transpunerea principiului dat în cazurile Rusiei și Poloniei [161, p. 76]. Astfel, în cazul Poloniei, acest principiu a fost fundamentat în Constituție drept unul care „asigură drepturile cetățenilor și ale colectivităților acestora” [161, p. 76]. Autorii menționează rolul definitiv al subsidiarității în organizarea societății civile, stării cetățenilor în societate și stat, acest principiu fiind legiferat după modelul „individ-societate-putere publică”. În cazul Federației Ruse, nici Constituția, nici cadrul legislativ nu utilizează/reglementează noțiunea „subsidiaritate” [161, p. 77].

Principiul subsidiarității este analizat de către autori prin prisma organizării teritoriale a autoguvernărilor locale, pornind de la axioma că, conform acestuia, trebuie acceptată/asigurată apropierea maximală a puterii locale de populație. Drept premisă de bază, în acest sens, servește organizarea optimală teritorială a autoguvernărilor locale. Autorii evidențiază tradițiile istorice ale

Poloniei, care au facilitat promovarea descentralizării puterii, dar menționează și specificul Rusiei, precum și lipsa unei viziuni strategice în cazul acesteia [161, p. 78-81]. Autorii analizează principiul subsidiarității în contextul descentralizării puterii, delimitării responsabilităților între diferite niveluri ale puterii în Rusia și Polonia. Conform acestora, în cazul Poloniei subsidiaritatea este realizată prin două dimensiuni – internă, care se referă la relațiile „administrația de stat – autoguvernările locale”, și externă – care vizează relația „societatea civilă – autoguvernările locale” [161, p. 81]. În Polonia, nivelul de bază al realizării puterii publice este cel local – toate sarcinile care nu sunt atribuite statului trebuie realizate de autoguvernarea locală. O atare organizare a puterii publice presupune că autoguvernarea locală va acționa într-un cadru în care legiuitorul admite imposibilitatea îndeplinirii acestor sarcini de către alte niveluri ale puterii. Constituția Poloniei prevede clar, pentru legiuitor, obiectivul alocării preponderente a competențelor privind treburile publice către autoguvernări, chiar dacă nu a majorității acestora [161, p. 82]. Conform Hotărârii Tribunalului Constituțional din 18.07.2006, definirea de drept a descentralizării include: 1) transferul sarcinilor privind treburile publice la nivel local; 2) stabilirea garanțiilor privind independența autoguvernărilor și posibilitatea acestora de a decide referitor la treburile publice; 3) asigurarea finanțării exercitării puterii publice de către unitățile de autoguvernare [161, p. 82]. Prevalarea competenței gminei presupune posibilitatea/dreptul voievodatului sau poviatalui de a interveni doar în cazul în care gmina nu poate soluționa de sine stătător problema. Acesta este principiul delimitării competențelor în sistemul puterilor locale „gmină – poviat – voievodat”. Pentru asigurarea independenței gminei, Tribunalul Constituțional a elaborat criteriile de distribuire rațională a sarcinilor între nivelurile puterilor: criteriul scopului asigură reglementarea legală a scopului definit; criteriul apărării intereselor publice – reglementarea dată este necesară pentru protejarea intereselor publice; criteriul proporționalității – reglementarea este o povară proporțională, atribuită cetățenilor prin aceasta [161, p. 83-84]. Autorii evidențiază rolul decisiv al Tribunalului Constituțional privind delimitarea responsabilităților între stat și autoguvernările locale, dar și în cadrul acestora: „gmină – poviat – voievodat” [161, p. 84]. Subsidiaritatea constituie principiul fundamental privind eligibilitatea tuturor autorităților autoguvernărilor, dar și cel al asigurării resurselor financiare pentru realizarea responsabilităților ce le revin. Independența financiară este asigurată de nivelul înalt al veniturilor proprii (peste 50 la sută din bugetele locale); totodată, bugetul consolidat al autoguvernărilor locale constituie circa 33 la sută din bugetul de stat [161, p. 87-89]. Cu referire la experiența Rusiei (doctrina rusă), autorii specifică lipsa unor principii clare și coerente privind transpunerea principiului subsidiarității, concluzionând că „autoguvernarea locală, implicit principiul subsidiarității, rămân în prizonieratul luptei dintre descentralizare și centralizare în administrarea treburilor publice, luptă în care, de regulă, câștigă ultima” [161, p. 85].

La capitolul autonomia și independența autoguvernărilor locale în realizarea puterii publice, în cazurile Rusiei și Poloniei, autorii susțin că în ambele cazuri acestea sunt garantate [161, p. 85]. În același timp, se constată neglijarea autoguvernărilor locale ca parte a puterii de stat, fapt statuat prin Constituția Rusiei. Aceasta este și poziția doctrinei oficiale/de stat, care presupune că izvorul autoguvernării locale este puterea supremă, de care autoguvernarea depinde în totalitate [161, p. 86].

Problema descentralizării puterii în Ucraina este analizată de către N. Ija și A. Maev în studiul *Децентрализация власти: европейские тенденции и перспективы для Украины* [163]. Autorii descriu necesitatea obiectivă a reformei în scopul eficientizării proceselor administrative, dar și ca alternativă a proceselor de federalizare. Este realizată o analiză privind oportunitățile și constrângerile descentralizării; totodată, autorii menționează inconsecvența politicului pentru o veritabilă descentralizare în Ucraina [163, p. 17-18]. Printre impedimentele ce afectează descentralizarea puterii sunt menționate corupția și împotrivirea puternică a forțelor politice la nivel național și local, lipsa unei viziuni coerente asupra necesității schimbării [163, p. 19]. În concluzie, autorii trasează măsurile primordiale necesare pentru dezvoltarea procesului, printre care se regăsesc problemele privins pregătirea cadrelor la nivel central și local, comunicarea cu societatea în vederea obținerii suportului acesteia, dezvoltarea proiectelor-pilot în acest sens, dar și coordonarea reformei din partea executivului și ministerului de profil [163, p.19].

Sistemul administrației publice din Republica Moldova, în special cel al administrației publice locale, în virtutea condițiilor istorice, poartă amprenta celui din România. Astfel, vom acorda prioritate analizei literaturii de specialitate a autorilor români, care, de altfel, este una bogată și diversificată.

O valoare deosebită pentru analiza domeniului cercetat, prin profunzimea abordării și argumentării, reprezintă lucrarea ilustrului cercetător I. Alexandru *Administrația publică: teorii, realități, perspective* [3].

Definind conceptul de „serviciu public”, autorul face o analiză amplă a problemei studiate, utilizând multiple izvoare, dar și invocând experiența mai multor state care îmbină diferite sisteme administrative. Caracterizând serviciile publice după natura lor, modalitatea de organizare și funcționare a acestora, autorul prezintă o comparație între regimurile politico-administrative și specificul organizării serviciilor publice în regim de descentralizare. Invocând experiența diferitor sisteme, I. Alexandru descrie exemplul celor trei modele ale relațiilor funcționale central/local (modelul autonomiei relative; modelul de agenție; modelul de interacțiune), analizează practica diferitor țări privind utilizarea modelelor teoretice, dar și fundamentează criteriile care trebuie puse la baza organizării serviciilor publice. Citându-l pe M. Crozier, care a definit descentralizarea drept

o condiție a schimbării, autorul vorbește despre descentralizare ca fiind „[...] o imagine – destul de imprecisă [...]”, dar fiind o speranță politică [3, p. 228]. Este realizată o analiză amplă, pe baza experienței mai multor țări, a problemei colectivităților locale și a principalelor regimuri locale, experiență care poate fi utilă și pentru Republica Moldova.

Locul și rolul autorităților publice locale, principiile de organizare și funcționare a acestora, clarificarea, cu rigoarea științifică necesară, a unor noțiuni și concepte ale domeniului cercetat sunt doar câteva dintre subiectele abordate în lucrarea *Autoritățile administrației publice*, semnată de M. Preda [71]. Abordând problema organizării administrative a teritoriului, autorul evidențiază importanța elementelor și factorilor obiectivi, a criteriilor științifice, dar și corespunderea acestora nu doar unor cerințe prezente, ci și de perspectivă [71, p. 435]. Susținem această idee, invocând experiența Republicii Moldova privind organizarea administrativă a teritoriului, care este în plin dezacord cu postulatele doctrinei. În acest context, criteriile expuse în lucrare pot fi luate în considerare la amenajarea rațională a teritoriului, într-o eventuală reformă administrativ-teritorială. Subscriem la ideile expuse privind temeinicia pregătirii acțiunii de îmbunătățire a organizării administrative a teritoriului, momentul optim al punerii acestora în practică, transparența și democratizarea procesului.

Fundamentând principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale, autorul, fără a da o definiție riguros științifică conceptului de „principiu”, precizează esența acestuia și specifică: „[...] acesta reprezintă o idee călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie și prioritară, exprimată fie direct, printr-o normă juridică, fie printr-un ansamblu coerent de norme juridice, fie desprinsă în mod indirect din ansamblul reglementărilor juridice dintr-un domeniu, idee care nu poate fi neglijată prin norme cu forță juridică inferioară sau prin acțiuni (ori inacțiuni) concrete” [71, p. 444].

Valoarea practică a acestor opinii este relevantă și pentru Republica Moldova, unde principiile constituționale și cele legale privind organizarea și funcționarea administrației publice locale sunt neglijate în totalitate.

În contextul analizei principiilor de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale, desprindem și precizarea noțiunii „colectivitate locală”. Problema dată este caracteristică și pentru realitățile noastre. În acest sens, vom susține opinia care optează pentru noțiunea „colectivitate teritorială locală”, respectiv de „colectivitate teritorială regională”. Vom invoca și prevederile Cartei privind existența mai multor categorii de colectivități locale, dar și precizarea referitoare la „[...] categoriile de colectivități locale sau regionale [...]” [7, p. 7]. În ceea ce privește principiile de bază, autorul pledează pentru cele ale autonomiei locale, descentralizării serviciilor

publice, eligibilității, legalității, consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit și pentru principiul colaborării la înfăptuirea administrației publice.

E.S. Ticames și S. Gheorghe, în lucrarea *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, menționează „[...] descentralizarea în baza principiului autonomiei locale” [94, p. 106]. Autorii evidențiază semnificația politică a descentralizării, care relevă democrația prin implicarea locuitorilor în gestiunea publică, dar și eficiența descentralizării, din punct de vedere administrativ, prin administrarea mai responsabilă a aleșilor și funcționarilor locali. Printr-o analiză comparată, ei relevă avantajele descentralizării ca mod de organizare a sistemului administrativ [94, p. 111]. Caracterizând descentralizarea administrativă pe baza principiului autonomiei locale, autorii cercetează elementele autonomiei locale, definind, în acest sens, patru componente: existența unei colectivități locale în cadrul unei unități administrativ-teritoriale a statului; gestiunea nevoilor specifice locale aparține acestor colectivități; organele de conducere trebuie să fie locale; autonomia față de organele centrale ale administrației de stat [94, p. 107-109]. Autorii încearcă să definească locul și rolul autorităților locale: „În ceea ce privește administrația locală, aceasta se poate prezenta, din punct de vedere funcțional, într-o unitate sau diversitate de organe. De exemplu, la comune, primăria realizează sarcinile administrației locale” [94, p. 114]. Suntem rezervați în raport cu formularea utilizată. Or, primăria este structura funcțională care asistă autoritățile administrației publice locale în vederea realizării misiunii/competențelor acestora.

Lucrarea autorilor C. Manda și C.C. Manda *Administrația publică locală din România este un demers științific care vine „[...] să explice și să descrie, în mod fidel, dimensiunile, particularitățile, instituțiile și mecanismele specifice administrației colectivităților locale”* [56]. Invocând numeroase surse (în special, române și franceze), autorii definesc noțiunea „administrație publică locală” drept „[...] o structură a administrației publice, cu o natură juridică aparte, datorită faptului că puterea sa își trage forța din voința alegătorilor [...]” [56, p. 45]. În opinia autorilor, sfera administrației publice locale se circumscrie autorităților administrației publice locale alese, prin care se realizează autonomia locală și care activează în condițiile unui regim administrativ specific, exercitând funcții de natură politică, administrativă și economico-financiară [56, p. 92].

Explicând principiile administrației publice locale, autorii constată că „[...] principiul autonomiei locale nu este net diferit, în ceea ce privește conținutul, de cel al descentralizării administrative” și că acesta „[...] în practică cunoaște două forme: autonomia funcțională (tehnică) și autonomia teritorială” [56, p. 99].

Se constată prezența unei probleme ce ține de înțelegerea conceptelor „autonomie locală” și „descentralizare”. Echivalând aceste două concepte, autorii pledează pentru recunoașterea „principiului desconcentrării” drept principiu de bază al administrației publice locale [56, p. 102].

Conceptul „autonomie locală”, esența și structura acestuia este subiectul abordat în lucrarea *Autonomia locală în România*, semnată de E. Popa [67]. Realizând analiză comparativă a modului de reglementare a autonomiei locale în statele Comunității Europene, autorul menționează diversitatea modalităților de a concepe autonomia locală, conturarea clară a acestui concept, dar și tendința generală de a integra autonomia locală în contextul general al principiilor democratice [67, p. 42]. Autorul distinge trei elemente ale autonomiei locale care definesc esența conceptului – organizatoric, funcțional și gestionar – și, respectiv, fundamentează esența elementelor structurale ale conceptului „autonomie locală”, analizează componentele acestora în vederea înțelegerii, dar și transunerii adecvate a lor în practică, în calitate de fundament al organizării și funcționării administrației publice locale.

Sușinim acest demers privind elementele structurale ale conceptului de „autonomie locală” și componentele acestora, care vin să fundamenteze principiul constituțional al autonomiei locale, în special prevederile art. 109 (2) din Constituție care stipulează că „Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă” [16, p. 35].

Fiind definit ca „[...] dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale [...]”, conceptul „autonomie locală” este tratat și implementat diferit. Conform opiniei lui I. Alexandru, „suntem în prezența unui regres privind libertățile locale, deși se afirmă, declarativ, creșterea autonomiei” [3, p. 377]. Este și cazul Republicii Moldova: la 27 de ani de la consfințirea în Constituție a principiului autonomiei locale, aceasta este una declarată. Iată de ce fundamentarea teoretică a celor trei elemente structurale ale conceptului „autonomie locală”, a esenței și componentelor acesteia pot fi calificate drept un pas important în vederea realizării în practică a autonomiei locale.

Abordând problema descentralizării prin prisma organizării serviciilor publice, cercetătorul distinge două categorii ale acestora. Cu referire la prima, cea girată de autoritățile administrației publice locale, autorul o subdivide în servicii publice obligatorii și servicii publice facultative.

Conform opiniei autorului, sunt servicii obligatorii „cele necesare pentru buna desfășurare a activității administrației publice”, invocând serviciile de stare civilă și autoritate tutelară, iar serviciile facultative sunt „acelea ale căror înființare nu este obligatorie și care urmăresc asigurarea nevoilor cetățenilor în funcție de mijloacele financiare de care dispune unitatea administrativ-teritorială” [67, p. 163-164]. Suntem în prezența unei abordări confuze. Or, autorul nu face diferență între competențele colectivităților descentralizate/autorităților publice locale delegate de către stat (stare civilă, autoritate tutelară, altele) și competențele proprii ale acestora, care decurg din recunoașterea intereselor specifice locale, principiul de bază al descentralizării [141, p. 269].

De altfel, divizarea în competențe obligatorii și facultative este un principiu logic, dar acesta se aplică competențelor proprii. În contextul problemei cercetate, vom menționa importanța înțelegerii adecvate a ideii invocate. Întru asigurarea unui sistem funcțional al administrației publice locale, o condiție de bază este delimitarea clară și coerentă a competențelor, atribuirea conformă a acestora. În acest sens, legislația urmează să prevadă clar competențele proprii (exclusive) ale colectivităților locale, dar și să definească competențele pe care acestea trebuie să le exercite în mod obligatoriu. Un exemplu relevant în acest sens este experiența franceză și cea germană [112, p. 46; 121, p. 28]. Deci, partajarea competențelor în obligatorii și facultative se referă în exclusivitate la competențele proprii, iar cele delegate sunt obligatorii din oficiu (conform legii). Vom reitera doar necesitatea legiferării conforme a acestora, inclusiv prin statuarea în legea finanțelor publice locale a normei privind alocarea resurselor necesare realizării responsabilităților delegate de către stat (exemplu: Polonia) [26, p. 30]. O atare abordare va preîntâmpina afectarea resurselor proprii, destinate realizării competențelor ce țin de interesul specific local, va contribui la consolidarea autonomiei locale.

Cercetarea instituției autonomiei locale este unul dintre subiectele lucrării *Autonomia locală și integrarea europeană*, semnată de C.-L. Popescu [69]. Autorul abordează mai multe dimensiuni ale conceptului „autonomie locală”. Identificând sensul sintagmei *unitate administrativ-teritorială*, el vorbește despre două sensuri distincte ale acesteia: „colectivitate teritorială locală” și „circumscripție administrativ-teritorială”. Susținem poziția autorului privind utilizarea noțiunii „colectivitate teritorială locală” în contextul sintagmei *unitate teritorială administrativă*. În acest sens, ne vom referi la Cartă, care prin art. 13 „Colectivitățile la care se aplică Carta” postulează: „Principiile de autonomie locală [...] se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existând pe teritoriul Părții”, ulterior invocând și „[...] categoriile de colectivități locale sau regionale [...]”. Elocvente sunt și prevederile Constituției franceze, care prin titlul 24 „Colectivitățile teritoriale”, art. 72, statuează: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, regiunile [...]” [15]. În ceea ce privește noțiunea „circumscripție administrativ-teritorială”, vom exprima rezerve în vederea utilizării acesteia.

În același timp, pentru delimitarea sferelor de competență teritorială ale administrației de stat, optăm pentru utilizarea termenului *circumscripție*. De altfel, este și exemplul sistemului administrativ francez, care utilizează doi termeni distincți: *colectivitate* și *circumscripție* [141, p. 287].

Fundamentând principiile de bază ale administrației publice locale, autorul exprimă opinia potrivit căreia noțiunile „descentralizarea administrativă (teritorială)” și „autonomie locală” sunt sinonime, iar perechea care duce la descentrarea administrativă este descentralizarea administrativă

(autonomia locală) și desconcentrarea administrativă [69, p. 91]. C.-L. Popescu susține că, în realitate, Constituția României instituie drept principii de bază ale administrației publice locale în unitățile administrativ-teritoriale principiul autonomiei locale (principiul descentralizării administrative teritoriale) și principiul desconcentrării administrative [69, p. 93], idee împărtășită și de alți autori [111, p. 417]. În acest context, reiterăm postulatele doctrinei potrivit cărora desconcentrarea este o modalitate de amenajare internă a sistemului administrației publice centrale, deoarece repartizarea competențelor, operată prin desconcentrare, are loc în cadrul aceleiași persoane juridice, care este statul [141; 60; 135]. În continuitatea celor expuse, definirea principiului desconcentrării serviciilor publice drept unul de bază al administrației publice locale nu are fundamentare teoretică.

Reținem și faptul revizuirii Constituției României, prin care a fost modificat și art. 119 (devenit art. 120) „Principii de bază”: „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice”. În opinia noastră, prin substituirea principiului „descentralizarea serviciilor publice” cu cel al „descentralizării” a fost corectată o eroare doctrinară, dar prin introducerea sintagmei *desconcentrării serviciilor publice* asistăm la prezența altei erori doctrinare. V. Vedinaș atenționează că, „[...] în punctul său de vedere referitor la revizuirea Constituției României, Comisia de la Veneția a tratat deosebirea dintre desconcentrare și descentralizare [...]” [111, p. 423].

În acest context, menționăm abordarea diferențiată a problemei în literatura de specialitate din România. În lucrările editate până la revizuirea Constituției, cei mai mulți autori susțineau prescripțiile constituționale privind două principii de bază ale administrației publice locale: autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice [67; 69; 71].

Dincolo de toate acestea, diversitatea de opinii nu în toate cazurile este fundamentată științific, iar utilizarea în cadrul legal, în special în textul Constituției, a unor prevederi confuze vine să periclitizeze reglementarea judicioasă a organizării și funcționării sistemului administrației publice locale [71, p. 452-453].

Problemele ce vizează principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale, trăsăturile esențiale generale ale autorităților administrației publice locale, dar și constituirea, statutul, competența, organizarea și funcționarea, actele și răspunderea acestora sunt subiectele reflectate în cursurile și tratatele de drept administrativ ale autorilor români V. Vedinas, F. Coman-Kund și L. Coman-Kund [111; 14].

Prof. univ. dr. V. Vedinaș, în lucrarea *Drept administrativ*, face o radiografie a istoricului reglementării; prin dreptul comparat, descrie reglementările domeniului în statele Uniunii Europene, motivează rațiunea și semnificația modificărilor constituționale operate în Constituția României din



anul 2003. Autorul definește sfera principiilor și semnificația lor, scoate în evidență caracterul obligatoriu al prescripțiilor generale, înscrise în Constituție și legi, privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale. Remarcăm poziția prof. univ. dr. V. Vedinaș, care invocă prevederile Legii descentralizării, ce definește deconcentrarea ca fiind redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu, dar, totodată, acceptă ideea identificării principiului deconcentrării serviciilor publice drept bază a organizării și funcționării administrației publice locale [111, p. 417].

În acest context, pornind de la obligativitatea acestor prescripții, dar și de la caracterul lor definitiv în vederea asigurării unui sistem funcțional, vom pleda pentru fundamentarea corectă a principiilor de bază și, respectiv, aplicarea acestora întocmai și în volum deplin.

Alți autori români, F. Coman-Kund și L. Coman-Kund, în lucrarea *Drept administrativ* (Sinteze teoretice și exerciții practice), invocă principiul deconcentrării serviciilor publice drept unul fundamental al administrației publice locale [14, p. 221]. Ulterior, autorii formulează definiția legală a acestuia (în redacția Legii nr. 195/2006) și precizează că „acest principiu vizează, de regulă, administrația de stat [...]”, dar, totodată, admit posibilitatea că „principiul deconcentrării poate dobândi aplicabilitate și în cazul administrației publice locale [...]” [14, p. 223]. Constatăm confuză abordarea autorilor. Or, Codul administrativ al României definește principiul deconcentrării drept modalitate utilizată în cadrul administrației publice centrale (de stat) privind amenajarea structurilor teritoriale ale acestora [60]. În aceeași ordine de idei, vom invoca constatarea prof. univ. dr. V. Vedinaș referitoare la opinia Comisiei de la Veneția în ceea ce privește revizuirea Constituției României, opinie care n-a fost luată în considerare de legiuitor, iar principiul deconcentrării serviciilor publice a fost utilizat inadecvat [111, p. 424].

În același timp, susținem ideea exprimată de F. Coman-Kund și L. Coman-Kund privind statutul primarului și al viceprimarului. Astfel, potrivit legii, funcția primarului, în România, are o dublă natură: „1. Autoritate a administrației publice prin care se realizează autonomia locală [...]; 2. Reprezentant al statului la nivelul unității administrativ-teritoriale – exercită atribuțiile de natură statală delegate prin lege” [14, p. 253].

Susținem în egală măsură și prevederile privind statutul viceprimarului, în special modalitatea de desemnare a lui „[...] dintre membrii acestuia [...]” [14, p. 258]. În condițiile în care viceprimarul „este înlocuitorul de drept al primarului în caz de absență/suspendare/vacanță a funcției”, este logică desemnarea acestuia din rândurile consilierilor, asigurându-se, astfel, caracterul de reprezentare a autorităților administrației publice locale [16, p. 3]. Vom reitera și principiul eligibilității autorităților administrației publice locale, condiție de bază a descentralizării

(teritoriale), dar și principiu constituțional de organizare și funcționare a administrației publice locale [141, p. 269; 16, p. 35].

Literatura străină fundamentează principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice în condițiile subsidiarității – descentralizarea puterii și deconcentrarea serviciilor publice ale statului, definește conceptul de comună ca entitate de bază în realizarea puterii publice și idenifică autonomia administrativă ca modalitate de funcționare a acesteia.

## **1.2 Reflectarea problematicii descentralizării și autonomiei locale în**

### **literatura autohtonă**

Adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova (27 august 1991) a creat premise pentru reconsiderarea statului și, respectiv, a sistemului administrației publice. În aceste condiții, apar publicațiile autorilor autohtoni în diferite domenii vizând edificarea statului de drept, în special a sistemului administrației publice, inclusiv a celei locale. Astfel, problema dată este pe larg reflectată în cercetările savantului M. Platon, unul dintre întemeietorii doctrinei administrării publice autohtone. În lucrarea *Introducere în știința administrației publice*, autorul reflectează asupra conceptelor „descentralizare” și „autonomie locală”, ajustării acestora la realitățile noastre, dar și asupra sistemului administrației publice locale, autorităților locale, organizării și funcționării lor în perioada primei încercări reale de punere în aplicare a prevederilor constituționale ce vizează descentralizarea [65].

Este o primă încercare de a defini interesele specifice locale, condiția de bază a descentralizării, respectiv, de formulare adecvată a responsabilităților (competențelor) autorităților locale și privind argumentarea distribuirii corespunzătoare a acestora.

Istoria constituirii și dezvoltării sistemului administrației publice locale, problemele privind organizarea și funcționarea autorităților publice locale, constrângerile existente, în special problema organizării administrativ-teritoriale a statului, sunt analizate de un grup de autori în frunte cu M. Platon (S. Roșca, A. Roman, T. Popescu) în *Istoria administrației publice din Moldova* [66]. Autorii analizează prima încercare de organizare administrativ-teritorială eficientă, care îmbină principiile autonomiei locale, descentralizării și deconcentrării. Sistemul administrației publice locale, văzut ca parte a puterii executive, este organizat pe două niveluri: sat (comună), oraș (municipiu) și județ; totodată, sunt delimitate, în măsura necesităților, competențele și inserate atribuțiile tuturor autorităților administrației publice locale, precum și modalitatea funcționării lor.

O analiză amplă privind locul și rolul sistemului administrației publice locale, principiile de bază ale acestuia este prezentă în lucrarea semnată de V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu *De la centralism la descentralizare* [68]. Este una dintre puținele lucrări care formulează esențial

principiile consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, dar și invocă principiul subsidiarității drept unul de bază al administrației publice locale. Autorii analizează și evidențiază importanța reprezentării locale în regimurile constituționale, deducând că autoritățile publice reprezentative locale beneficiază de o parte din funcția administrativă a statului, transferată pe plan local în baza descentralizării administrative, și participă împreună cu organele centrale de administrare publică a statului la exercitarea puterii de stat și la exercitarea suveranității naționale. Lucrarea conține o amplă analiză a experienței avansate privind descentralizarea (în Franța, Italia, România, Polonia, Ungaria, Cehia), formulează propuneri și recomandări în vederea unei descentralizări eficiente, coerente în Republica Moldova.

V. Mocanu, în lucrarea *Descentralizarea serviciilor publice*, abordează problema administrației publice locale din perspectiva serviciilor publice furnizate populației și, în acest sens, conchide că perfecționarea structurii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova reprezintă o pârgie importantă în rezolvarea problemei ce ține de funcții în administrația publică și delimitarea competențelor între nivelurile central și cel local [57]. Autorul evidențiază importanța și rolul finanțelor publice locale în vederea asigurării eficiente a serviciilor publice locale. În acest context, se accentuează importanța cotei-părți a surselor proprii în bugetele locale (la nivel de 40-55 la sută) și se concluzionează: „Consolidarea autonomiei financiare locale nu se poate produce atâta timp cât sistemul financiar local va fi dependent de cel regional sau republican, atâta timp cât acordarea subvențiilor colectivităților locale va avea caracter politic, am spune chiar coruptibil” [57, p. 33].

Exprimăm anumite rezerve privind tratarea de către autor a noțiunii „descentralizare administrativă” [57, p. 55]. Descentralizarea teritorială are la bază existența intereselor specifice locale, distincte de cele naționale și recunoscute prin lege. În contextul dat, pledăm pentru definirea clară a acestora și transpunerea lor coerentă în competențele și atribuțiile autorităților administrației publice locale. Cu referire la dreptul administrativ francez, exprimăm opinia privind inadmisibilitatea utilizării sintagmei (principiului) *descentralizarea serviciilor publice*, în contextul descentralizării teritoriale, întrucât nu are suport teoretic. Respectiv, nu considerăm relevant pentru definirea gradului de descentralizare numărul serviciilor publice trecute în competența autorităților locale și pledăm solidar pentru poziția exprimată de J. Regulski [153, p. 207]. În acest context, accentuăm și condiția indispensabilă a descentralizării – caracterul electiv al autorităților publice locale, ceea ce exclude ideea numirii sau confirmării acestora de către autoritățile centrale [57, p. 75].

Grupul de autori S. Cobăneanu, E. Bobeica, V. Rusu, în lucrarea *Drept administrativ* (Note de curs), abordează problemele sistemului administrației publice locale din perspectiva dreptului administrativ și tratează știința dreptului administrației publice locale drept o știință juridică ce

cuprinde o totalitate de cunoștințe și prevederi despre administrația publică locală ca parte a științelor dreptului public, dar și criteriile de sistematizare a acestora [10, p. 65].

Este de remarcat viziunea autorilor privind locul administrației publice locale în structura organelor puterii de stat: „Termenul *putere publică* poate fi înțeles ca un ansamblu de reguli de organizare și funcționare a autorităților locale, care actualmente transpune în viață principiile constituționale, adică democrația locală și descentralizarea, care reflectă regimul politic național”. Autorii conchid că autoritățile publice locale nu sunt învestite cu prerogative de putere publică, ridicată la nivel de stat, ci dispun de dreptul de a exercita puterea publică doar în limitele aceluiași teritoriu, unde s-au constituit și în favoarea populației care i-a ales.

Un loc aparte revine examinării principiilor administrației publice locale, care, în opinia autorilor, „reprezintă prescripții general-obligatorii consacrate în Constituție, ce stabilesc direcțiile fundamentale potrivit cărora se formează și funcționează autoritățile publice locale și se stabilesc raporturile dintre acestea”. Cercetătorii definesc principiile generale – legalitatea, democrația și pluripartidismul, egalitatea în drepturi, publicitatea, principiul colectivismului –, dar și dezvoltă principiile constituționale. Exprimăm rezerve față de argumentarea dată de autori noțiunii „descentralizare funcțională” (tehnică). În aceeași ordine de idei, considerăm neconformă definirea a două forme ale autonomiei (autonomie teritorială și autonomie funcțională).

O radiografie amplă a stării de lucruri privind sistemul administrației publice la general, în special sistemul administrației publice locale, este prezentă în volumul *Quo vadis Moldova?* (Administrația publică), semnat de M. Orlov, B. Negru, T. Cunețchi, E. Cojocaru, E. Hristov și M. Peribinos [61]. Autorii analizează problema organizării și funcționării autorităților administrației publice locale prin prisma principiilor de bază ale administrației publice locale, raporturile dintre autoritățile locale și autoritățile statului, inclusiv administrația publică centrală de specialitate. O atenție sporită este acordată problemelor privind patrimoniul și resursele financiare ale acestora.

Generalizând starea de lucruri atestată, autorii reflectează asupra proceselor de modernizare a administrației publice, în particular a administrației publice locale în conformitate cu prevederile constituționale, dar și asupra principiilor Cartei, importanței acestor procese în vederea democratizării și modernizării statului Republica Moldova, evidențiază concluzia privind importanța statului de drept în vederea descentralizării puterii, care vine în deplină concordanță cu liniile directoare ale descentralizării [117, p. 23]. Este de menționat poziția autorilor privind importanța principiului transparenței, care trebuie să asigure informarea corectă a cetățenilor, fiind, în același timp, instrumentul de implicare a acestora în procesul decizional, respectiv, mecanismul privind democratizarea societății. Prin abordările stării de lucruri, concluziile și întrebările

formulate, autorii stăruie asupra rolului tuturor actorilor din societate în vederea reconsiderării acesteia.

Sușținem opinia autorului M. Orlov privind utilizarea noțiunii „colectivitate locală”, care se descentralizează (teritorial), constituind unitatea administrativ-teritorială respectivă: sat (comună), oraș (municipiu) – atribuite la nivelul întâi – și raion (regiune) – atribuite la nivelul doi) –, ca fiind în conformitate cu prevederile Cartei: „Principiile de autonomie locală conținute în prezenta Cartă se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existând pe teritoriul Părții. Totuși, fiecare Parte poate [...] să limiteze câmpul de aplicare sau pe care ea înțelege să o excludă din câmpul de aplicare a prezentei Carte” [61, p. 8]. Cu referire la conceptul descentralizării administrative, pledăm pentru noțiunea „descentralizare”, care, în esență, este o tendință a politicii administrative, o modalitate de organizare administrativă [141, p. 267].

Problema principiilor de baza ale administrației publice locale este subiectul studiului realizat de cercetătorul A. Sîmboteanu *Principiile autoadministrării în contextul democrației locale*, publicat în culegerea „Administrația publică locală: prin reforme spre modernizare” [85]. Autorul se referă la izvoarele principiilor autodeterminării (valorile generale ale democrației, experiența altor state, tradiția națională), la etapele stabilirii noilor principii ale administrației publice locale [85, p. 18-20]. Este evidențiat faptul că noua reglementare constituțională a lichidat monopolul administrației de stat, stabilind principiile de baza ale administrației publice locale. În contextul doctrinar al descentralizării, autorul specifică faptul că „[...] interesele locale constituie baza politico-socială a organizării și funcționării administrației publice locale” [85, p. 21]. Sunt elucidate problemele transpunerii inadecvate a principiilor de bază, în special dependența autorităților locale de cele centrale, insuficiența reglementărilor, dar și a resurselor. În concluzie, autorul stăruie asupra necesității implementării adecvate a principiilor de baza, fapt ce „[...] ar contribui pe deplin la realizarea autonomiei locale” [85, p. 23].

Studiul aceluiași autor, A. Sîmboteanu, *Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale*, are drept scop „de a examina esența, conținutul și proprietățile capacității administrative în contextul descentralizării și autonomiei locale din perspectiva reformării administrației publice din Republica Moldova și ajustării ei la valorile europene” [84]. În baza analizei conceptelor „descentralizare” și „autonomie locală”, autorul precizează: „Reforma administrației publice în Republica Moldova nu poate fi concepută în afara descentralizării administrative și autonomiei locale [...]” [84, p. 171]. Totodată, se menționează necesitatea implementării adecvate a acestor deziderate în conformitate cu standardele europene: „O pârghie care ar depăși situația creată ar putea servi la consolidarea reală a capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale” [84, p. 172]. În acest sens, autorul mai precizează că „unitatea

administrativ-teritorială care urmează să se constituie trebuie [...] să aibă resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin” [84, p. 173]. În contextul consolidării capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale, autorul face referire la „[...] optimizarea, conform rigorilor europene, a organizării teritoriului țării prin formarea unor unități administrativ-teritoriale cu un potențial economic și, respectiv, financiar mai puternic” [84, p. 175]. Autorul insistă asupra necesității modificării cadrului legislativ al reformei și implementării adecvate a acestuia în practica administrativă, evidențiind, în acest sens, rolul factorilor decizionali privind manifestarea voinței politice necesare.

Experiența suedeză privind autoadministrarea publică locală este subiectul unui alt studiu semnat de A. Simboteanu - *Sistemul de guvernare și administrație publică în Suedia* [83]. Autorul menționează rădăcinile adânci ale autoadministrării suedeze, dar și redistribuirea progresivă în timp a funcțiilor către autoritățile locale, fapt ce a impulsionat procesul de descentralizare. Sunt de remarcat recomandările autorului privind experiența suedeză pentru reforma administrației publice locale din Republica Moldova, care, de altfel, rămân actuale și la ziua de astăzi:

- experiența suedeză a organizării teritoriului țării este un argument în plus în favoarea existenței unităților administrativ-teritoriale de nivel regional;
- este binevenită practica suedeză privind delimitarea competențelor între administrația publică de stat, cu ramificațiile ei teritoriale, și administrația publică locală realizată în regim de autoadministrare, care exclude paralelismul și dublarea funcțiilor organelor respective și sporește responsabilitatea lor față de sursa de investiție;
- eficiența administrației publice suedeze se datorează, în mare parte, participării largi a cetățenilor în procesul de elaborare a deciziilor la nivel central, regional și îndeosebi municipal, unde, practic, nu se rezolvă nicio problemă fără studierea opiniei publice [83, p. 103]. Vom susține acest demers privind experiența suedeză a autogovernării locale pentru aprofundarea reformei de descentralizare și consolidarea autonomiei și democrației în Republica Moldova.

Evoluția proceselor de reformă privind administrația publică locală este obiectul analizei realizate de A. Simboteanu în studiul *Reformarea administrației publice locale în contextul evoluției societății în schimbare* [82]. Trecând în revistă etapele principale ale procesului de reformă a administrației publice locale în perioada statului suveran, autorul evidențiază că „[...] instituirea sistemului actual de administrație publică locală traversează perioada de tranziție care are menirea să asigure trecerea de la administrația publică locală etatistă, care a servit sistemul administrativ de comandă în baza principiului centralismului democratic, la administrația publică locală autonomă, menită să servească un sistem democratic al societății, în baza principiilor ce rezultă din valorile general-umane” [82, p. 340 ].

Analizând starea de lucruri, autorul scrie despre importanța statuărilor constituționale privind principiile administrației publice locale, care, luate în ansamblu, semnifică atribuirea unui statut distinct administrației publice locale în raport cu administrația de stat. Apreciind drept îndrăzneță reforma de la 1998, autorul o consideră drept un început pentru eficientizarea sistemului administrației din Republica Moldova.

Pe parcurs, sunt invocate motivele eșecurilor, dar și formulate propuneri privind continuarea reformei administrative, în special, consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale și prin aceasta eficientizarea, în ansamblu, a activității administrației publice locale.

Finalizând, autorul atenționează asupra tergiversării implementării adecvate a Strategiei Naționale de Descentralizare, deficitului de voință politică, care diminuează mersul politicii de descentralizare, dar și deduce faptul că reformarea administrației publice locale în Republica Moldova reprezintă un ansamblu de acțiuni organizatorice, structurale, instituționale, funcționale, regulatorii, produse în contextul evoluției societății aflate în schimbare, care au nevoie de un suport teoretico-metodologic și științific, respectiv, de voință politică, dar și de participarea mai activă în aceste activități a personalului din administrația publică și a beneficiarilor activității administrative [82, p. 344].

Sușținem aceste idei ale autorului, dar și concluzia enunțată privind importanța vitală a depășirii caracterului tergiversat al procesului de reformare a administrației publice locale și de ajustare deplină a acesteia la standardele europene.

Puterea publică a colectivităților teritoriale locale, caracterul acestei puteri, dar și definirea puterii proprii a colectivităților teritoriale locale, realizate în baza competențelor atribuite lor de către Constituție și legislația națională, este subiectul investigat în studiul cercetătorului S. Cornea *Puterea publică a colectivităților teritoriale locale: identificarea unui instrument teoretic de investigație* [21].

Pentru a clarifica natura puterii la nivelul colectivităților locale, autorul abordează noțiunea „putere publică locală” în strânsă legătură cu alte două noțiuni: „colectivitate teritorială publică” și „interes public local”. În ceea ce privește noțiunea „colectivitate teritorială publică”, exprimăm anumite rezerve. Or, conform DEX-ului, noțiunea „colectivitate” este definită drept „grup de oameni care trăiesc și muncesc în comun”, dar și drept „comunitate”, în altă variantă – „comunitate, obște, colectivitate”, iar noțiunea „obște” este definită drept „comunitate, colectivitate, public”, ceea ce ne permite să conchidem că aceste noțiuni sunt sinonime. Cu referire la locul și rolul autorităților publice locale, natura puterii la nivelul colectivităților teritoriale, suntem de acord cu autorul în ceea ce privește lipsa investigațiilor științifice temeinice în acest domeniu.

Ne raliem la poziția autorului privind cea de-a doua noțiune – „interesul public local”, care nu este definit exhaustiv și, respectiv, lasă loc de interpretări. În același timp, cu referire la principiile (condițiile) descentralizării, vom reitera prima condiție a acesteia – recunoașterea (definirea) unor treburi/nevoi/interese specifice locale. În acest context, legislația națională, în special Legea nr. 435 din 28.12.2006, art. 4 (alin. 1 și 2), nu definește clar, coerent, exhaustiv aceste treburi/nevoi/interese publice locale; drept urmare, se constată incoerență în atribuirea competențelor, respectiv, exercitarea inadecvată a acestora și consecințele respective – afectarea intereselor generale ale populațiilor colectivităților descentralizate.

Sușinim ca fiind elocvente și concluziile autorului cu referire la abordarea sistemică a fenomenului puterii publice în vederea cercetărilor științifice privind locul și rolul puterilor publice la diferite niveluri întru eficientizarea acestora, respectiv a practicii de conducere socială.

Un punct de vedere distinct cu referire la administrația publică locală din Republica Moldova este prezentat în lucrarea *Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții*, semnată de S. Cornea [23]. Pornind de la realitățile existente, autorul pune în discuție conceptul de „organizare teritorială rațională a puterii locale”, care poate asigura buna guvernare pe plan local și regional, propune schimbarea opticii de abordare a fenomenului puterii locale, în particular cu referire la determinarea naturii acesteia, a caracteristicilor sale esențiale, a poziției în sistemul realizării puterii publice, la relaționarea acestuia cu puterea statală. În contextul definirii unei concepții unitare privind organizarea teritorială a puterii publice, autorul abordează problema clarificării noțiunilor de bază – „colectivitate locală” *versus* „unitate administrativ-teritorială” –, a esenței puterii locale (conținutul, caracteristicile și funcțiile puterii locale), organizarea teritorială a puterii publice. Bazându-se pe o analiză amplă a cercetărilor în domeniu, autorul își expune punctul de vedere referitor la cadrul conceptual al descentralizării puterii publice, reflectează asupra avantajelor și dezavantajelor sistemului administrativ descentralizat. În acest sens, este realizată o radiografie profundă a stării de lucruri în Republica Moldova, a contextului administrativ și a celui politic al descentralizării, a cadrului normativ și instituțional al reformei, este evaluată implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare. Ca urmare a analizei cadrului teoretic privind dimensiunea teritorială a puterii locale, autorul punctează dilema organizării teritoriale a puterii locale, dar și formulează principiile, obiectivele și condițiile realizării eficiente a organizării teritoriale a puterii locale, oferă soluții concrete în acest sens.

Problema modernizării administrației publice locale prin prisma prevederilor Acordului de Asociere este subiectul analizat în articolul cercetătorului T. Șaptefrați *Provocările reformei administrației publice la nivel local* [88]. Autorul evidențiază importanța modernizării și dezvoltării funcțiilor executive ale administrației publice prin prisma transunerii Strategiei de Reformă a



Administrației Publice, în condițiile Acordului de Asocieră. Sunt analizate în mod special, cu referire la obiectivul specific 3 din compartimentul 1, prevederile Strategiei privind consolidarea capacităților administrative ale administrației publice locale prin reducerea fragmentării administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor de alternativă de prestare a serviciilor publice [88, p. 6]. Totodată, autorul atenționează asupra conceptualizării vagi a viziunii asupra realizării obiectivului propus [88, p. 7]. În acest context, sunt analizate obiectivele privind modernizarea serviciilor publice, managementului finanțelor publice locale și, respectiv, ce vizează delimitarea proprietății. Făcând concluziile de rigoare, autorul propune soluții plauzibile pentru îmbunătățirea organizării și funcționării sistemului administrației publice locale din țară [88, p. 9].

*Capacitățile administrației publice locale în soluționarea problemelor comunităților locale* este subiectul cercetării semnate de același autor, T. Șaptefrați [87]. În acest studiu este abordată problema privind locul și rolul administrației publice locale în sistemul administrativ, autorul argumentând importanța acesteia în gestionarea intereselor specifice locale [87, p. 5]. Analizând rolul administrației publice locale în dezvoltarea durabilă a colectivităților locale, T. Șaptefrați descrie problemele cu care se confruntă aceasta, grupându-le în câteva domenii [87, p. 6]. În continuare, sunt analizați factorii care influențează funcționalitatea acestora, se face o analiză comprehensivă a cadrului normativ relevant, sunt scoase în evidență problemele ce trebuie soluționate, fiind înaintate și propuneri concrete în acest sens [87, p. 7-8]. În concluzie, prin recomandările de rigoare, autorul evidențiază necesitatea conceptualizării unei viziuni complexe în vederea revigorării administrației publice locale [87, p. 8].

Capacitatea administrativă a autorităților publice locale este abordată în articolul *Capacitatea administrativă a administrației publice locale între realizări și provocări* semnat de acelaș autor, T. Șaptefrați [86]. În contextul modernizării administrației publice, sunt analizate provocările cu care se confruntă administrația publică locală, sunt enumerate principalele probleme pe care le au de soluționat autoritățile locale în cele 28 de UAT examinate [86, p. 10]. Una dintre problemele principale ține de incoerența responsabilităților ce revin autorităților administrației publice locale și resurselor financiare alocate pentru realizarea acestora. Întreprinzând o analiză bine documentată, autorul scoate în evidență capacitatea administrativă (funcțională, instituțională) limitată a colectivităților studiate și formulează recomandări argumentate privind consolidarea capacității administrative a acestora [86, p. 16].

Capacitatea administrativă a autorităților administrației publice locale este luată în atenție într-un raport de evaluare a acesteia semnat de V. Popa, V. Bulat, D. Barbu [75]. Raportul include rezultatele evaluării a 78 de autorități locale de nivelurile întâi și doi. Concluziile principale relevă că „unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova posedă o capacitate în general

limitată, suferă de o subfinanțare cronică, de lipsa marcantă a resurselor materiale și umane [...], mai ales în mediul rural, o administrare pe care o putem caracteriza ca fiind „[...] de subzistență autarhică [...]”. În acest context, recomandările conțin propuneri concrete întru modernizarea sistemului administrației publice locale [75, p. 70-74].

*Sistematizarea și codificarea cadrului juridic de reglementare a administrației publice locale din Republica Moldova* este denumirea studiului semnat de N. Saitarlî [79]. Referindu-se la principalele direcții de reformare a administrației publice locale, autorul consideră că simplificarea reglementărilor de rigoare și corelarea legislației existente prin sistematizare ar putea contribui atât la eliminarea paralelismelor constatate în aplicarea legii, cât și a contradicțiilor din actele normative incidente, precum și la elaborarea unor proceduri unitare pentru activitatea administrației publice locale. În acest context, se propune desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ și codificarea normelor ce o compun într-un Cod al colectivităților locale, după modelul francez, ceea ce ar contribui la eficientizarea guvernării locale. De altfel, opinia autorului este în deplină concordantă cu prevederile SND privind delimitarea certă a competențelor, sistematizarea și simplificarea procedurilor administrative, crearea unui cadru unitar de reglementare pentru administrația publică locală [46].

Un eventual Cod al colectivităților teritoriale locale, prezent în practica franceză și în cea germană, ar putea defini clar locul și rolul administrației publice locale ca parte a puterii executive, respectiv, ar putea crea instrumentele și mecanismele adecvate întru funcționarea eficientă a acesteia.

Aspectele reformei administrativ-teritoriale în contextul descentralizării, rolul acesteia în consolidarea capacității administrative a administrației publice locale sunt reflectate în cercetările autorilor S. Palihovici, A. Popovici, T. Castrașan [63; 70; 8], iar problematica modernizării serviciilor publice, în particular a celor municipale, este analizată complex în teza de doctor realizată de V. Tincu [95].

În contextul subiectului cercetat, un loc important revine studiilor întreprinse în domeniul descentralizării și reformei administrației în perioada 2010-2018, cu suportul financiar al partenerilor de dezvoltare (UNDP, SIDA, SDC, USAID, GIZ) [28; 58; 75; 76; 77; 78; 91; 92; 93].

I. Osoian, I. Sirodoev, E. Veverită, V. Prohntchi, în *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială pentru Republica Moldova*, analizează actuala organizare administrativ-teritorială, caracterul ei fragmentat, dar și oferă soluții pentru redresarea situației [93]. Studiul conține o analiză multidimensională a problemei, dar și o viziune clară și coerentă asupra amenajării teritoriului național în condițiile descentralizării puterii. Subscriem, în linii generale, la concluziile și propunerile făcute de autorii studiului, exprimând anumite rezerve privind modelele

propușe, în particular referitoare la criteriile aplicate la modelarea propunerilor pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi (geografice, demografice, accesibilitate, tradiții istorice), la distribuirea competențelor pentru ambele niveluri din perspectiva doctrinară, dar și urmând principiile și liniile directe ale descentralizării.

Organizarea administrativ-teritorială a țării, abordarea teritorială în planificarea serviciilor, identificarea și evaluarea opțiunilor NUTS pentru Republica Moldova sunt problemele investigate într-un *Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE-NUTS* [76]. Menționăm importanța și valoarea acestui studiu în contextul subiectului cercetat, în care se menționează: „Autoritățile locale vor putea să-și sporească rolul lor în realizarea procesului de dezvoltare locală, elaborarea unor politici fezabile pentru dezvoltare locală și regională și sporirea capacităților diferitor actori implicați la nivel local de a implementa politicile date doar numai când dovezi suficiente vor fi disponibile prin intermediul statisticilor” [76, p. 5]. Raportul descrie experiența internațională, o atenție specială fiind acordată metodologiei acordării fondurilor UE, analizează minuțios situația din țara noastră (particularitățile naționale), factorii ce trebuie luați în considerare în legătură cu dezvoltarea acesteia. În contextul dat, studiul conține descrierea și evaluarea opțiunilor posibile, iar prin concluziile de rigoare sunt analizate detaliat cele mai potențiale opțiuni pentru implementarea NUTS. Pentru facilitarea procesului, a fost elaborată și Foaia de parcurs cu privire la armonizarea treptată a Republicii Moldova cu cerințele Regulamentului NUTS [76, p. 62-64].

Modernizarea administrației publice în vederea eficientizării serviciilor furnizate populației este subiectul Raportului SIGMA, realizat în contextul transpunerii Acordului de Asociere și propus pentru implementare prin Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [150; 30].

Studiile analizate supra sunt valoroase prin abordările profunde ale domeniului, tehnicile și instrumentele aplicate în investigațiile respective, concordanța acestora cu practicile avansate și prin concluziile de rigoare care pot fi utilizate în vederea conceptualizării unei viziuni privind reformarea sistemică a administrației publice, implicit a celei locale.

În literatura de specialitate autohtonă se pune accentul pe modernizarea administrației publice, descentralizarea administrativă și pe dezvoltarea funcțională a autorităților administrației publice locale prin realizarea reformei administrativ-teritoriale și transpunerea adecvată a principiilor de bază ale administrației publice locale.

## **1.2 Aspecte teoretico-metodologice privind investigarea administrației publice în contextul descentralizării.**

Metodologia de cercetare aplicată în prezenta lucrare este axată pe cele trei moduri de analiză în cercetarea administrației publice: organizațională, funcțională și sistemică, modele care, conform profesorului I. Alexandru, „par a fi, în mod esențial, în favoarea științei administrației de astăzi” [3, p. 181]. La elaborarea metodologiei de cercetare s-a ținut cont de rigorile metodologiei cunoașterii administrative, prin care se urmărește să se înțeleagă realitatea obiectului cercetat și să fie asigurate exigențele cercetărilor științifice: „[...] dacă faptele observate și fenomenele analizate sunt riguros clasificate și riguros legate unele cu altele, dacă între ele pot fi stabilite legături care asigură o continuitate rațională” [62, p. 96]. Menționăm că s-au luat în considerare reflecțiile savantului francez Louis Boulet, citat de M.T. Oroveanu, cu privire la rolul metodologiei cunoașterii: „A aplica metodologia cunoașterii la obiectul de cercetare alcătuit de Administrație înseamnă a construi un sistem coerent de investigare care asigură posibilitatea de a percepe și înțelege realitatea administrativă” [62, p. 96]. Sunt relevante, în acest context, și reflecțiile cercetătorului T. Șaptefrați, care, bazându-se pe experiența Letoniei, Lituaniei, concluzionează că „un instrument-cheie în procesul de reformă îl constituie analiza funcțională a activității autorităților administrației publice. Realizarea măsurilor complexe în cadrul analizei funcționale: studierea sistemelor de administrare pe verticală și orizontală, a proceselor politice, a organizării structurilor în particular, precum și studierea diviziunii muncii dintre domenii poate contribui la asigurarea calității administrației. Analiza funcțională este un instrument pentru rezolvarea problemelor instituționale și de sistem, un instrument care creează condiții pentru modernizarea administrației publice” [90, p. 61-65].

O fundamentare importantă a metodologiei cercetării administrației publice revine cadrului metodologic al „Principiilor Administrației Publice”, care reprezintă parteneriatul între Comisia Europeană și OECD/SIGMA [152]. Principiile acoperă nivelurile orizontale cheie ale sistemului de guvernare, care determină performanță generală a administrației publice: cadrul strategic al reformei administrației publice; elaborarea și coordonarea de politici; serviciul public și managementul resurselor umane; responsabilitatea; prestarea serviciilor; managementul finanțelor publice.

Principiile definesc ceea ce implică buna guvernare în practică și relevă principalele cerințe, care urmează să fie respectate de statele aderente la UE. Acestea mai implică și un cadru de monitorizare pentru facilitarea analizei. Principiile sunt suplinite de un cadru de monitorizare, care oferă posibilitatea de a urmări progresiile înregistrate pe parcurs în ceea ce privește dezvoltarea administrației publice. Cadrul de monitorizare include atât indicatori cantitativi, cât și calitativi,

axându-se pe implementarea reformelor și impactul acestora asupra sistemului. Prin accentuarea necesității punerii în aplicare a reformelor și colectării probelor cu referire la performanța guvernamentală, Principiile sunt nu doar un set de cerințe, ci servesc la proiectarea unei viziuni asupra reformei administrației publice.

Cadrul metodologic al Principiilor, aplicat în „Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration”, este un model relevant privind metodologia cercetării administrației publice [150]. Raportul de țară stabilește valori de referință pentru indicatorii din cadrul de monitorizare și oferă analize ale locului în care țara se află în raport cu Principiile. Raportul analitic este completat de anexa metodologică ce definește indicatorii incluși în cadrul de monitorizare. Principiile SIGMA/OECD, corelate cu prevederile Strategiei Consiliului Europei pentru inovare și buna guvernare la nivel local, și cele 12 principii ale acesteia, transpuse în „Public Administration Reform at the Local and Regional Level in the Eastern Partnership Countries: Developments Since 2012 in the Field of Decentralisation” (Study Report, 2015), reprezintă cadrul metodologic de evaluare a stării de lucruri privind descentralizarea și reforma guvernării locale. Analiza calitativă și cea cantitativă, evaluarea comparativă în baza acestora a progreselor și calității administrației publice locale sunt reperele raportului, care au fost urmate ca fiind relevante în plan metodologic, dar și având în vedere specificul acestuia prin evaluarea situației din Republica Moldova [154].

De asemenea, au fost studiate și luate în calcul practicile relevante privind metodele de cercetare a administrației publice și a serviciilor publice, elaborate de Institutul de Științe Administrative al Academiei de Științe, Academia de Administrare Publică, Universitatea de Stat, Institutul de Politici Publice, Centrul Analitic Independent „Expert Grup”, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, centrul independent de analiză și consultanță „ADEPT”, Institutul de Business și Consultanță BCI.

În altă ordine de idei, cercetarea se bazează pe studierea doctrinelor clasice și a celor contemporane, elaborate de savanți cu renume mondial, precum M. Veber, F.W. Taylor, H. Fayol, H.A. Simon, M. Crozier, G. Timsit, G. Vedel, M. Duvergher, G. Burdeau, D. Easton, J. Rivero, J. Waline și mulți alții, care au fundamentat conceptele și teoriile cu referire la locul și rolul administrației publice în sistemul social și cel politic, principiile de bază ale acesteia, opinii care, la etapa actuală, au o influență considerabilă asupra aspectelor formale ale administrației publice. Vom menționa și aportul multora dintre cei numiți la conceptualizarea regimului administrativ descentralizat, materializat prin reflecții științifice valoroase în ceea ce privește necesitatea modernizării administrației publice.

În contextul cercetării realizate, un interes sporit prezintă aportul științific al lucrărilor savanților români și ale celor autohtoni, printre care pot fi enumerați: A. Teodorescu, A. Iorgovan,

I. Alexandru, M. Preda, I. Deleanu, Gh. Savu, E. Ticames, C.L. Popescu, E. Popa, V. Vedinaș, M.T. Oroveanu, M. Platon, A. Sîmboteanu, V. Popa, T. Șaptefrați, M. Orlov, S. Cobaneanu, E. Bobeico, V. Rusu, care au fundamentat conceptele și principiile de bază ale administrației publice locale, organizarea și funcționarea autorităților publice locale în condițiile sistemului administrativ descentralizat, dar și au dezvoltat cadrul teoretic privind procesul decizional, resursele administrației publice locale, instrumentele și mecanismele privind funcționarea eficientă a acesteia.

Pentru asigurarea unei abordări complexe a problematicii examinate și întru elucidarea aprofundată a subiectelor investigate, în procesul de elaborare a prezentei lucrări au fost utilizate metodele general-aplicate, suplinite de procedeele logice adecvate.

Metoda istorică a facilitat analiza evoluției sistemelor administrative descentralizate din perspectiva democrațiilor avansate, statelor post-socialiste și post-sovietice din Europa, dar și a statelor francofone de pe continentul african. Este și cazul Republicii Moldova în perioada de la proclamarea independenței.

Cercetarea documentară, ca fiind una de bază, a fost aplicată pe tot parcursul elaborării lucrării, contribuind, astfel, la înțelegerea clară și aprofundată a problemei privind reconsiderarea statutului în baza principiului subsidiarității, interdependenței reformei administrației publice în baza descentralizării puterii și modernizării serviciilor publice. Metoda analizei documentare a fost aplicată atât în cazul studierii documentelor cifrice publice (datele recensământului populației, analiza bugetelor locale, prestarea serviciilor de utilități publice/serviciilor publice de gospodărie comunală), cât și în cazul celor necifrice publice/oficiale (prevederile constituțiilor Republicii Moldova, României, Poloniei, Franței, Germaniei și cadrul normativ relevant din țările analizate), respectiv al celor neoficiale (monografii, culegeri, notițe, reviste) naționale și de peste hotare. Vom evidenția analiza studiilor relevante privind problema cercetată, elaborate în contextul punerii în aplicare a Strategiei Naționale de Descentralizare cu concursul partenerilor de dezvoltare, a rezoluțiilor Congresului Puterilor Locale și Regionale al CE din perioada 2005-2019, a rapoartelor privind problema cercetată, aferente Acordului de Asociere și Planului național de punere în aplicare a prevederilor Acordului, a Strategiei Naționale de Descentralizare și Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, a Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

Metoda comparativă a facilitat analiza experiențelor descrise privind reforma administrativă în condițiile descentralizării puterii, a contribuit la identificarea asemănărilor și deosebirilor existente în diferite modele, dar și la determinarea elementelor ce pot fi utilizate în cazul Republicii Moldova. Prin evaluarea comparativă în baza analizelor calitative și cantitative au fost determinate progresele și calitatea administrației publice locale, stabilite disfuncționalitățile sistemice. Metoda

analizei comparative ne-a permis să facem anumite deducții și generalizări teoretice privind organizarea și funcționarea administrației publice din Republica Moldova, respectiv, să elaborăm viziunea privind modernizarea acesteia.

Metoda statistică a facilitat studierea problemelor privind capacitatea administrativă a autorităților administrației publice locale și volumul serviciilor furnizate de către acestea, ne-a ajutat să formulăm anumite raționamente, dar și să tragem concluziile de rigoare privind organizarea și funcționarea administrației publice.

Analiza funcțională a administrației publice a contribuit la studierea raționalității organizării acesteia prin prisma diferențierii sistemelor de administrare și a disfuncționalităților acestora, legăturilor și interdependenței dintre sisteme, inclusiv în ceea ce privește intersanjabilitatea lor, iar prin analiza organizațională au fost studiate sistemele administrației publice centrale și ale administrației publice locale din perspectiva autonomiei și segmentării acestora, dar și privind analogiile existente în organizarea și funcționarea lor, ceea ce a contribuit la rezolvarea problemelor instituționale și de sistem prin identificarea căilor și modalităților de modernizare a administrației publice. Prin analiza sistemică, a fost abordată relaționarea administrației publice centrale în interiorul acesteia, administrației publice centrale cu administrația publică locală, a colectivităților descentralizate locale și a celor regionale și, respectiv, a tuturor acestora cu mediul extern – beneficiarii serviciilor publice furnizate de către administrația publică.

Analiza realizată a servit drept punct de plecare pentru estimarea progreselor și calității administrației publice, a disfuncționalităților majore ale sistemului, dar și pentru concluziile de rigoare în vederea elaborării măsurilor privind redresarea stării de lucruri. În acest scop, au fost utilizate metodele de colectare a datelor, cum ar fi: observația, ancheta, analiza documentelor și a surselor electronice. Pentru asigurarea conformității analizei sistemului administrației publice locale, în cazul realizării anchetării a fost aplicat algoritmul conform căruia au fost selectate câte trei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi din cele 32 de raioane, care, la rândul lor, se încadrează în anumite prevederi referitor la pragul minimal stabilit prin lege pentru constituirea unităților administrativ-teritoriale - numărul populației până la 1500 de locuitori, până la 2500 de locuitori – pragul minimal stabilit prin lege în condițiile reformei din 1999-2003 și a celor care au mai mult de 2500 de locuitori, respectiv, 30 de orașe-reședință de raion, ceea ce constituie circa 15 la sută din totalul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi. În cazul metodei observației, menționăm practica autorului, care a deținut trei mandate de primar (1999-2009), iar în calitate de vicepreședinte al Comisiei administrație publică, dezvoltare regională, mediu și schimbări climatice (2010-2016), respectiv de președinte al Comisiei speciale pentru descentralizare (2010-2014), a fost preocupat de problemele descentralizării și reformei sistemului administrației publice, inclusiv

participând nemijlocit la procesul de elaborare, adoptare și implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare.

Pentru realizarea obiectivelor propuse au fost utilizate procedeele logice, precum: analiza și sinteza, inducția și deducția, dialectica.

Cercetarea se bazează pe explicațiile de cauzalitate în raport cu funcționalitatea, fiind tratată, astfel, legătura directă dintre organizarea adecvată a sistemului administrativ descentralizat și funcționalitatea acestuia, dintre respectarea rigorilor doctrinare și a celor teoretico-științifice privind organizarea administrației publice și modernizarea acesteia, dar și interdependența dintre modernizarea administrației publice și calitatea serviciilor prestate cetățenilor.

Din perspectiva cercetării empirice, caracterului aplicat al acesteia, a fost realizată analiza teoretico-aplicativă, urmare a căreia a fost elaborată propunerea de reconsiderare a sistemului administrativ în condițiile principiului fundamental al subsidiarității, prin descentralizarea puterii/formarea colectivităților teritoriale locale și regionale, instituirea circumscripțiilor administrative la nivelul acestora și deconcentrarea serviciilor publice ale statului, modernizarea modului de prestare a lor prin delegare și utilizarea ghișeului unic al administrației publice locale.

Cercetarea materiei cuprinse în capitolul 1, „Abordări istoriografice și teoretico-metodologice privind descentralizarea și autonomia locală” a fost realizată prin utilizarea metodei istorice și a procedeelelor de analiză și sinteză; ca urmare a aplicării acestora fiind identificate sursele bibliografice relevante, respectiv, au fost stabilite domeniile și aspectele tratate insuficient sau abordate în contradictoriu. Analiza organizațională, funcțională și cea sistemică, dialectica, sinteza și deducția sunt metodele utilizate în vederea cercetării teoriilor și modelelor privind sistemul administrativ descentralizat, elementele structurale ale acestuia, principiile de organizare și funcționare. Utilizarea metodelor enunțate a contribuit la identificarea aspectelor care pot fi adaptate în condițiile Republicii Moldova în scopul dezvoltării funcționale și instituționale a administrației publice în condițiile descentralizării și autonomiei locale.

În cadrul capitolului 2, „Conceptualizarea sistemului administrativ descentralizat din perspectiva principiului subsidiarității”, în vederea cercetării conceptelor și principiilor de organizare și funcționare a sistemului administrativ descentralizat, au fost utilizate metoda istorică, analiza și sinteza, inducția și deducția, dialectica. Prin intermediul acestor instrumente a fost analizată cauzalitatea dintre respectarea postulatelor doctrinare și a rigorilor teoretico-științifice ale organizării sistemului administrativ descentralizat și funcționalitatea acestuia. În aceeași ordine de idei, s-a urmărit ca obiectiv identificarea conceptelor, principiilor și modelelor care pot fi adaptate în condițiile Republicii Moldova, întru modernizarea sistemului administrației publice în condițiile sistemului administrativ descentralizat.



Analiza organizațională, funcțională și cea sistemică, evaluarea comparată, sinteza, inducția și deducția sunt instrumentele utilizate la cercetarea realizată în capitolul 3 „Administrația publică din Republica Moldova în contextul integrării europene”. În urma aplicării adecvate a acestora au fost identificate disfuncționalitățile sistemului administrației publice locale din Republica Moldova, derogările existente în organizarea acestuia din perspectivă doctrinară și potrivit rigorilor teoretico-științifice. Prin studiul comparat, au fost reliefate principiile și modalitățile de organizare și funcționare a administrațiilor locale în Polonia și Letonia, respectiv, au fost identificate practicile relevante privind abordarea reformei de descentralizare și consolidare a autonomiei și democrației locale.

În capitolul 4 al investigației, „Prioritățile de dezvoltare a administrației publice în condițiile descentralizării puterii”, au fost aplicate analiza sistemică, cea organizațională și, respectiv, analiza funcțională, metoda comparată, sinteza și deducția. Aceleași instrumente au fost utilizate pentru identificarea soluțiilor privind modalitățile de dezvoltare funcțională a administrației publice locale în condițiile sistemului administrativ descentralizat. Sinteza, metoda comparată, analiza sistemică, cea funcțională au fost aplicate în vederea identificării modalităților de organizare administrativă a teritoriului național în contextul descentralizării și al politicilor europene de coeziune teritorială. Analiza sistemică, organizațională și cea funcțională, sinteza și deducția au contribuit la identificarea căilor și modalităților de modernizare a serviciilor administrației publice centrale prin deconcentrarea acestora în condițiile principiului subsidiarității, dar și la stabilirea interdependenței dintre deconcentrarea serviciilor publice ale statului și reușita descentralizării.

Pentru formularea concluziilor și recomandărilor cercetării, au fost utilizate instrumentele analizei organizaționale, funcționale și ale celei sistemice, dar și procedeele sintezei și deducției.

#### **1.4. Concluzii la capitolul 1**

Pornind de la analiza realizată, constatăm că problematica descentralizării este tratată diferit de către autorii de peste hotare și de către cei autohtoni. Abordările teoretico-științifice din literatura de specialitate de peste hotare poartă caracter multidisciplinar, utilizează concepte din perspectiva științelor administrației, dreptului administrativ și a celui constituțional, fundamentând locul și rolul colectivităților descentralizate în sistemul administrativ și în cel politic ale statului. Doctrinile respective reliefează problema privind libera administrare a comunelor, conturează principiile guvernărilor locale, promovează dezideratul descentralizării puterii și consolidării autonomiei și democrației locale, oferă soluții privind căile și modalitățile de organizare a sistemului administrativ descentralizat. Autorii autohtoni abordează problema vizând administrația publică locală prin prisma procesului decizional, resurselor, instrumentelor, mecanismelor și tehnicilor de lucru ale

autorităților publice locale, principiilor de bază și capacitații administrative ale acesteia, subiectul fiind tratat preponderent în acord cu rigorile științei administrației. În același timp, fenomenul descentralizării puterii și autoadministrării locale sunt insuficient abordate din perspectiva dreptului administrativ și a celui constituțional.

Literatura de specialitate de peste hotare conține o fundamentare teoretico-științifică temeinică a concepției descentralizării puterii în condițiile subsidiarității, prezintă esența și modalitățile de realizare a acesteia, obiectivele și liniile directoare ale descentralizării, interdependența acesteia cu deconcentrarea serviciilor publice ale statului. În același timp, subiectul dat este mai puțin studiat de cercetătorii autohtoni.

În condițiile similitudinii sistemelor administrative, se constată abordări diferențiate ale autorilor români și ale celor autohtoni privind principiile de bază ale administrației publice locale. Astfel, autorii români definesc principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice, iar cei autohtoni se referă la principiile descentralizării serviciilor publice, autonomiei locale, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Autorii români tratează diferit conceptele „descentralizare” și „autonomie locală”, unii dintre ei argumentând identitatea acestora. În același timp, o parte din autorii români identifică principiul deconcentrării serviciilor publice drept unul de bază al administrației publice locale.

În pofida multiplelor cercetări privind dimensiunea administrației publice, în Republica Moldova nu există o viziune clară și coerentă, fundamentată teoretico-științific cu referire la organizarea și funcționarea acesteia în condițiile descentralizării puterii conform principiului subsidiarității.

Insuficiența investigațiilor complexe în acest sens relevă importanța problemei cercetate, fiind vorba despre modul de organizare și funcționare a administrației publice în condițiile descentralizării puterii. În contextul dat, obiectivul general al cercetării rezidă în identificarea soluțiilor plauzibile privind problema investigată.

## **2. CONCEPTUALIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV DESCENTRALIZAT DIN PERSPECTIVA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂȚII**

### **2.1. Descentralizarea puterii – condiție de bază pentru modernizarea administrației publice**

Din perspectivă doctrinară, ansamblul serviciilor publice într-un stat este amenajat după un sistem de centralizare sau descentralizare. În condițiile Tratatului de la Amsterdam, care a amendat Tratatul privind Uniunea Europeană prin statuarea caracterului obligatoriu al principiului subsidiarității privind organizarea și funcționarea acesteia, descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei colectivităților teritoriale locale și regionale a devenit o prioritate în vederea reconsiderării statului modern [159]. Principiul subsidiarității indică descentralizarea ca direcție preferată de distribuire a puterii publice, cale de modernizare a sistemului administrativ în vederea apropierei maxime a puterii de cetățeni. Descentralizarea, ca sistem de organizare a administrației publice într-un stat, se realizează prin două metode:

- a) descentralizare administrativ-teritorială;
- b) descentralizare prin servicii (tehnică).

Descentralizarea, ca procedeu juridic, se aplică pentru depășirea centralizării în măsura în care este definită o anumită organizare a administrației de stat. Anumite servicii, total individualizate prin obiectivele și structura lor, sunt scoase din ierarhie, dar și dotate cu personalitate juridică, patrimoniu și organe responsabile de activitatea lor și care beneficiază de autonomie în condițiile tutelei administrative, analogic colectivităților descentralizate. O atare modalitate este definită ca descentralizare prin servicii (tehnică), serviciile respective având statutul de stabilimente publice [141, p. 271].

În aceste condiții, vom analiza descentralizarea ca procedeu juridic aplicat colectivităților teritoriale locale. DEX-ul definește noțiunea „descentralizare” drept autonomie administrativă acordată organelor locale. Dicționarul de neologisme identifică descentralizarea ca lărgire a puterii administrative a organelor locale. La L. Șăineanu găsim formularea „sistema de a lua puterii centrale administrarea afacerilor locale”.

J. Rivero și J. Waline, în „Droit administratif”, califică fenomenul descentralizării drept „tendință de îndepărtare a puterii de la centru”. Tot ei fac referință la o definiție mai adecvată a noțiunii „descentralizare” în dreptul german (selbstverwaltung – puterea de a se autoadministra) și în cel anglo-saxon (local government – guvernare locală) [141, p. 269]. G. Gontcharoff și S. Milano, abordând descentralizarea prin prisma Legii din 2 martie 1982 „Drepturi și Libertăți” conchid: „Descentralizarea, în principiu, constă în reducerea puterii centrului, pentru a o distribui către periferii [...]. Reducerea competențelor statului pentru a le distribui colectivităților locale [...]

Reducerea mijloacelor statului pentru a le distribui colectivităților locale în vederea creării condițiilor pentru ca acestea să-și poată exercita corect noile puteri și noile competențe” [125, p. 12-14]. Cu referire la aceste trei aspecte, autorii scot în evidență importanța unei asemenea abordări, precizând că ele „constituie chintesența reformei de descentralizare [...]” [125, p. 16]. A. Delcamp precizează: „Idea descentralizării a apărut în cadrul Statului unitar, fiindcă ea implică, așa cum indică definiția sa, un transfer al puterii de la centru către periferie” [118, p. 149]. Conform autorului, descentralizarea prin tendința sa și scopul urmărit este analogicul conceptelor englez „self government” și german „Selbstverwaltung”.

A. Sîmboteanu abordează conceptul descentralizării ca tendință modernă de organizare a sistemelor administrației publice „bazate pe democrație, pluralism și diversitate, care, după natura lor, sunt mai durabile [...] și presupun dreptul comunităților locale de toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora [...]” [84, p. 167]. Arhitecții reformei poloneze, J. Regulski și M. Kulesza, se referă, respectiv, la „[...] descentralizarea autorității publice în conformitate cu principiile subsidiarității, participarea autorităților locale la exercitarea guvernării în nume propriu și transfer de responsabilitate” [153, p. 104] și „Descentralizarea – transferul de responsabilități și de drepturi către autoguvernările locale și regionale” [34, p. 183]. Unii autori consideră descentralizarea un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale, invocând și condițiile necesare în acest sens [68, p. 12]. Este semnificativă înțelegerea conceptului în „interpretare” conform „Dictionnaire de Droit Constitutionnelle”, care definește descentralizarea drept o amenajare opusă centralizării și având drept obiectiv transferarea atribuțiilor exercitate de către stat către alte colectivități publice calificate drept teritoriale (sau locale), pe motiv că sunt considerate drept locale afacerile ce constituie obiectul transferului de atribuții” [120, p. 93].

În esență, descentralizarea teritorială, ca tendință a politicii administrative și procedeu juridic, conduce la formarea colectivităților locale și regionale cu statut de autoguvernare în condițiile autonomiei administrative și exprimă raporturile dintre stat și acestea.

Conform dreptului administrativ francez, descentralizarea aplicată colectivităților teritoriale locale presupune anumite condiții. Un prim pas în această direcție ține de delimitarea, din totalitatea sarcinilor cu care se confruntă administrația, a problemelor de interes național și a celor ce vizează interesele unei colectivități teritoriale. Chintesența descentralizării teritoriale este recunoașterea unor nevoi specifice locale, distincte de interesele generale naționale [141, p. 269; 68, p. 13; 112, p. 45].

Cea de-a doua condiție este recunoașterea personalității juridice a colectivităților teritoriale, care implică autonomia financiară, dreptul la resurse proprii și plenitudinea de competență [141,

p. 269; 68, p. 13; 113, p. 19].

Condițiile descrise sunt definatorii pentru prezența regimului de descentralizare teritorială, dar nu și suficiente. Astfel, chiar fiind prezente aceste două condiții, în cazul în care autoritățile responsabile de gestionarea treburilor locale vor fi numite de stat și, respectiv, vor fi responsabile față de acesta, regimul va fi unul centralizat. Iată de ce autoritățile responsabile de gestionarea colectivităților teritoriale locale trebuie să emane de la acestea. Altfel spus, regimul descentralizat presupune alegerea autorităților locale de către colectivitate, iar principiul eligibilității este unul de bază al administrației publice locale [141, p. 269; 131, p. 10; 118, p. 149].

Principiul eligibilității ne ajută să facem deosebire între descentralizare și deconcentrare. Astfel, într-un regim deconcentrat deciziile sunt luate, în numele statului, de către reprezentanții acestuia (centrali sau locali). În cazul regimului descentralizat deciziile sunt luate, în numele și interesul colectivității teritoriale locale, de către autoritățile alese de către aceasta.

În aceste condiții, regimul descentralizat este prezent în cazul în care autoritățile alese de către o colectivitate teritorială (persoană juridică) au puterea de decizie privind gestionarea treburilor publice locale [141, p. 269]. Această formulare (definiție) exprimă clar și adecvat esența fenomenului cercetat. Descentralizarea teritorială, ca tendință a politicii administrative și procedeu juridic, prevede construirea administrației publice locale ca parte distinctă a puterii executive și are drept scop asigurarea bunei guvernări pe plan local [100].

Din punct de vedere istoric, descentralizarea teritorială se întemeiază pe existența colectivităților locale autonome, care au precedat apariția statului [118, p. 149; 121, p. 22; 89, p. 169].

Din punct de vedere politic, linia de demarcație dintre cele două sisteme (centralizare și descentralizare) se plasează între regimul liberal, care respectă libertățile locale, de rând cu libertățile generale, și regimul autoritar, care tinde spre centralizare [141, p. 275].

În principal, opțiunea descentralizării teritoriale se întemeiază pe obiectivele acesteia (administrativ, politic, economic), scopul fiind democratizarea și eficientizarea procesului de administrare a treburilor publice [117, p. 21].

Obiectivul administrativ vizează apropierea administrației de cei administrați, a factorilor de decizie de cei cărora li se aplică deciziile. O atare construcție asigură o guvernare responsabilă și, respectiv, servicii publice în condiții de eficiență și eficacitate. Aleșii locali și funcționarii publici cunosc bine problemele colectivităților din care provin și pot interveni operativ întru soluționarea acestora. Fiind direct dependenți de colectivitatea teritorială (prin alegere sau numire), aceștia manifestă responsabilitate în gestionarea treburilor locale.

Obiectivul politic urmărește nașterea, după caz, consolidarea și dezvoltarea democrației locale. Prin mecanismul de organizare și funcționare a autorităților publice locale, sistemul descentralizat implică cetățenii în procesul decizional, stimulează interesul și inițiativa acestora privind problemele publice, dar și posibilitatea de a le influența. În acest sens, principiile de bază ale administrației publice locale (eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit) sunt acele instrumente ale democrației care contribuie la consolidarea și dezvoltarea democrației locale. Gestionarea treburilor publice locale de către cetățeni și aleșii acestora constituie o adevărată școală de formare civică, dar și o premisă pentru exercitarea democrației la nivelul statului.

Cel de-al treilea obiectiv, economic, adesea fiind diminuat sau chiar desconsiderat, în realitate, poate juca un rol important în vederea dezvoltării locale. Autonomia (financiară, gestionară, decizională) creează condiții pentru dezvoltarea infrastructurii sociale și tehnice, respectiv, contribuie la atragerea investițiilor și la crearea locurilor de muncă, consolidând potențialul economic, dar și baza fiscală a colectivităților locale; în final, vine să asigure o dezvoltare locală participativă prin implicarea sectorului privat, a diferitor categorii de cetățeni.

Descentralizarea teritorială este o reformă complexă. Abordarea acesteia trebuie să fie una asumată, luându-se în calcul fundamentarea teoretică, experiența realizată, dar și condițiile concrete ale statelor. În acest context, practica administrativă fundamentează liniile directoare ale descentralizării:

#### *1) Specificul descentralizării*

Fiecare stat își are specificul său, constituit prin istoria sa, așezare geografică, cultură, tradiții, dezvoltare economică, religie. Elaborând foaia de parcurs a descentralizării, trebuie să se țină cont de acest specific. Or, nu există un model dat al descentralizării, valabil pentru toate statele. Altfel spus, fiecare națiune își construiește propriul model, bazat pe specificul care o caracterizează.

#### *2) Descentralizarea este opera comună a statului și a cetățenilor*

Chiar dacă există tehnici de descentralizare, aceasta nu este produsul unor decizii tehnice sau politice, adoptate la cel mai înalt nivel al statului. O descentralizare veritabilă se poate realiza în anumite condiții. Întâi de toate, statul trebuie să fie unul democratic. Statul nu poate transfera către cetățeni o parte din prerogativele sale, decât dacă are încredere în ei. În egală măsură, el trebuie să fie puternic, pentru a se opune tentațiilor de diferit ordin, dar și să fie ferm decis în vederea deconcentrării unei părți din responsabilitățile sale, așa cum a descentralizat altele. Statul trebuie să manifeste o voință durabilă, pentru a duce la bun sfârșit descentralizarea, întrucât realizarea acestei reforme necesită o perioadă mai îndelungată. Reușita descentralizării este condiționată de suportul popular, de implicarea cetățenilor în acest proces.

### 3) *Descentralizarea impune realizarea a două mari echilibre*

Primul echilibru ține de corelarea dintre descentralizare și organizarea adecvată a teritoriului. Descentralizarea presupune o largă autonomie pentru colectivitățile locale, în special, privind acumularea și utilizarea resurselor. Păstrarea situației actuale va conduce la o diferențiere și mai mare dintre colectivitățile bogate și cele sărace, fapt ce ar pune în pericol unitatea națională. În acest context, prin organizarea administrativă adecvată a teritoriului, concomitent cu alte măsuri ale statului, poate fi realizat un echilibru relativ între colectivitățile teritoriale locale și, respectiv, între regiunile acestuia.

Al doilea echilibru necesar este cel care trebuie realizat între descentralizare și deconcentrate. Prin descentralizare, o parte din responsabilitățile statului sunt transmise aleșilor locali. Astfel, cetățenii beneficiază de posibilitatea soluționării problemelor respective pe plan local. În cazul în care statul nu transferă responsabilitățile ce-i revin către reprezentanții săi locali, cetățenii vor fi privați de posibilitatea de a-și soluționa pe plan local problemele respective (serviciile publice prestate de către stat). În cazul dat, obiectivele descentralizării vor fi realizate doar parțial, fapt ce poate compromite reforma și decepționa populația [117, p. 22].

Concluziile respective pot fi confirmate și prin experiența Republicii Moldova, or, condițiile generale, dar și neglijarea acestui echilibru au diminuat esențial efectele pozitive ale reformelor din anii 1999-2003.

În acest context, este relevantă experiența franceză privind reforma de descentralizare. Astfel, la zece ani de la lansarea acesteia, Franța s-a văzut nevoită să corecteze procesul de reformă, adoptând o lege specială, care, inter alia, prevedea noi abordări privind sistemul administrativ: „Administrarea teritorială a Republicii este asigurată de către colectivitățile teritoriale și de către serviciile deconcentrate ale statului. Aceasta este organizată, respectându-se principiul liberei administrări a colectivităților teritoriale, într-o manieră de a asigura organizarea teritoriului, respectându-se democrația locală și facilitând modernizarea serviciilor publice” [135]. Un aspect de bază al acesteia se referea la corelarea deconcentrării cu procesele descentralizării, prevăzând deconcentrarea maximă a serviciilor de stat, întru facilitarea raporturilor acestora cu autoritățile administrației publice locale, ambele fiind plasate la același nivel. Alt aspect important al problemei viza transferul sarcinii privind dirijarea serviciilor deconcentrate către administrația teritorială a statului, în detrimentul administrației centrale, ultimei revenindu-i doar misiunile de elaborare, coordonare și reglementare.

Această experiență privind echilibrul dintre descentralizare și deconcentrare poate fi o lecție utilă pentru reforma de descentralizare din Republica Moldova. Or, acest aspect al reformei, fiind în

concordanță cu liniile directoare ale descentralizării, este total neglijat, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat având, în acest sens, atribuții simbolice [41].

După cum am stabilit anterior, descentralizarea teritorială aplicată colectivităților locale poartă caracter administrativ, are anumite limite, în funcție de gradul acesteia [141, p. 270]. Descentralizarea, ca procedeu juridic, poate fi aplicată tuturor colectivităților teritoriale locale și regionale sau doar unora dintre acestea. Carta relevă dreptul autorităților naționale în vederea stabilirii categoriilor de autorități ale administrației publice locale cărora li se aplica principiul de autonomie locală [7, p. 7]. Este și exemplul Poloniei, care la prima etapă a reformei de descentralizare (1991) a prevăzut acest drept doar pentru „gmină”, iar ulterior, la etapa a doua a reformei (1998-1999), a extins acest drept și pentru poviato și voievodate [34, p. 183]. În felul acesta, modalitatea de formare a autorităților publice locale poate varia. Or, principiul eligibilității poate fi aplicat tuturor autorităților locale sau doar unora dintre acestea [141, p. 270]. Un exemplu este alegerea directă a consiliului local și a primarului, principiu prevăzut în constituțiile României, Republicii Moldova, în alte cazuri fiind prevăzută doar alegerea directă a autorității deliberative și, respectiv, alegerea autorității executive de către aceasta [132, p. 29; 131, p. 77; 118, p. 152]. În cazul nostru, putem exemplifica practica desemnării autorităților publice locale de nivelul 2, care prevede alegerea directă a consilierilor raionali și alegerea președintelui raionului de către autoritatea deliberativă [41]. Este o problemă politică, dar și una care ține de specificul descentralizării, conform liniilor directoare ale acesteia [117, p. 21].

Caracterul administrativ al descentralizării prezumă limitele acesteia, care sunt stabilite de către stat și care pot varia în funcție de gradul de descentralizare acceptat: în unele cazuri - strict și în altele - atenuant. Statutul colectivităților descentralizate este stabilit prin lege, acestea neavând posibilitate de a-l modifica, fiind, respectiv, plasate sub controlul statului [113, p. 19; 68, p. 25; 141, p. 270]. Controlul din partea statului asupra activității autorităților administrației publice locale este un element esențial al sistemului administrativ descentralizat, dat fiind interesul și responsabilitatea statului pentru asigurarea unității politice, dar și respectarea legii în beneficiul colectivităților descentralizate. Controlul tutelar este realizat de către stat asupra unui organ descentralizat, în limitele stabilite de lege, care trebuie să prevadă expres principiile, autoritatea competentă, aria asupra căreia se extinde și procedeele [141, p. 272]. Doctrinar, controlul tutelar poate viza autoritatea descentralizată propriu-zisă, deciziile acesteia sau mijloacele de executare ale deciziilor adoptate. În cazul în care este vizată autoritatea descentralizată, statul își poate rezerva o anumită putere disciplinară, cu titlu provizoriu (suspendarea) și definitivă (revocarea sau dizolvarea autorității respective). În toate cazurile, procedurile prevăzute de lege trebuie să fie clare și bine motivate [141, p. 273]. În ceea ce privește controlul tutelar al deciziilor autorităților descentralizate,



acesta poate varia în funcție de severitatea procedurilor aplicate [141, p. 273]. Tutela indirectă este forma de control pe care statul și-o rezervă în cazul în care colectivitățile descentralizate nu dispun de resursele necesare pentru a-și realiza competențele, fiind dependente de acesta. Astfel, tutela administrativă, fiind în deplin acord cu oportunitățile descentralizării, poate, prin modalitățile sale, să limiteze considerabil autonomia colectivităților descentralizate. Oricât de paradoxal ar părea, dar tutela indirectă este cea care afectează cel mai mult autonomia locală. Or, recunoașterea împuternicirilor depline ale autorităților descentralizate nu este decât o autonomie declarată, dacă acestea nu dispun de mijloacele necesare și, în primul rând, de propriile resurse financiare. Statul, prin intermediul subvențiilor alocate, poate impune colectivităților beneficiare soluțiile sale [141, p. 275; 3, p. 375-377]. Este și cazul Republicii Moldova, unul dintre exemplele relevante fiind proiectul „Drumuri bune pentru Moldova”, când statul/puterea politica și-a impus voința, pentru a-și realiza scopurile politice și cele electorale. În acest context, Carta Europeană a Autonomiei Locale relevă clauze clare și coerente privind resursele financiare ale colectivităților locale, care trebuie să fie proporționale cu competențele și de care ele pot dispune în mod liber. În aceeași ordine de idei, Carta prevede, pe cât este posibil, că subvențiile alocate colectivităților locale nu trebuie să fie destinate finanțării unor proiecte specifice, iar alocarea de subvenții nu trebuie să poarte prejudiciul libertății fundamentale a politicii acestora în propriul lor domeniu de competență [7, p. 4-5]. Prin art. 12 „Obligații”, Carta stabilește conduita părților semnatare ale acesteia, în special angajamentul de a se considera ca fiind legată de cel puțin douăzeci de paragrafe din Partea întâi a acesteia, din care cel puțin zece trebuie să fie alese printre paragrafele expres stabilite de art. 12 (1) [7, p. 6].

În ceea ce privește Republica Moldova, care a ratificat Carta integral, aceasta are obligația să o transpună adecvat, respectând rigorile sistemului administrativ descentralizat și principiul bunei-credințe. În acest sens, urmează să fie actualizată Strategia Națională de Descentralizare, dar și coroborată cu Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, respectiv, în concordanță cu prevederile Acordului de Asociere [1, p. 41-43].

Analizând esența sistemului administrativ descentralizat, istoricul și evoluția recentă a acestuia, putem trage anumite concluzii privind oportunitatea sau chiar ireversibilitatea proceselor de descentralizare. Experiența vechilor democrații europene, dar și practica statelor postsovietice/postsocialiste din Europa Centrală și de Est, ne demonstrează obiectivitatea acestor procese. Necesitatea descentralizării a apărut și a luat amploare pe fundalul stagnării, crizelor social-economice și politice cu care s-au confruntat majoritatea statelor lumii [141, p. 279; 131, p. 7]. Astfel, J. Rivero și J. Waline conturează obiectivele urmărite în cazul experienței franceze de descentralizare: dezvoltarea echilibrată a tuturor colectivităților locale și regionale; asigurarea

funcționalității colectivităților teritoriale prin adaptarea structurilor acestora la problemele cu care se confruntă; apropierea puterii decizionale de cei interesați, asigurând deconcentrarea în mod sistematic [141, p. 270]. R. Hertog menționează concis, dar exact: „Libertatea de cheltuieli și încasări” [126, p. 78]. A. Delcamp analizează reformele de descentralizare prin prisma crizei economice care a motivat țările europene să revină la libertățile locale [118, p. 149]. J.Fr. Lachaume abordează problema din perspectiva serviciilor publice, motivând prin faptul ca aceasta este misiunea de bază a colectivităților descentralizate [130, p. 63]. P. Swianiewicz relevă rolul descentralizării prin prisma eficienței economice, democrației, dezvoltării [151, p. 8]. M. Kulesza accentuează rolul descentralizării și al reformei administrației publice ca factori pentru recrearea sistemului politic, modelarea unor mecanisme de dezvoltare și implementarea principalelor reforme sociale [34, p. 183, 190]. J. Regulski definește cinci domenii care au fost descentralizate și, respectiv, au lichidat cinci monopoluri ale fostului regim comunist, relevând necesitatea creării unei administrații responsabile și eficiente [153, p. 207]. M. Verpeaux accentuează „responsabilitatea comună a statului și colectivităților privind administrarea și amenajarea teritoriului, bazată pe o complementare a acestora întru dezvoltarea armonioasă” [146, p. 13]. A. Sîmboteanu precizează scopul urmărit al descentralizării, „care are menirea sa asigure trecerea de la administrația publică locală etatistă, care a servit sistemul administrativ de comandă în baza centralismului democratic, la administrația publică locală autonomă, menită sa servească un sistem democratic al societății, în baza principiilor ce rezultă din valorile general-umane” [82, p. 340]. S. Cornea, generalizând diversele opinii privind avantajele descentralizării, specifică multiplele oportunități, printre care se regăsesc consolidarea sistemului administrației publice locale întru soluționarea eficientă a problemelor cu care se confrunta colectivitățile locale, creșterea transparenței și responsabilității în activitatea autorităților locale, facilitarea dezvoltării și democrației locale [22, p. 88-89].

Generalizând subiectul, vom constata esența conceptului „descentralizare” ca tendință a politicii administrative privind democratizarea statului și eficientizarea gestionării treburilor publice și, respectiv, ca procedeu juridic aplicat colectivităților teritoriale, care presupune distribuirea între stat/puterea executivă și colectivitățile descentralizate a puterii de decizie/competențelor, resurselor și responsabilității privind administrarea treburilor publice [97; 100]. În aceste condiții, principiul de bază al administrației publice locale este cel al descentralizării, principiu care trebuie transpus adecvat în Constituție, în locul actualei prevederi „descentralizarea serviciilor publice”. Totodată, în textul Constituției trebuie sa fie expres stipulat caracterul descentralizat al statului/puterii, idee confirmată de practicile studiate (Polonia, Franța) [105]. Astfel, Constituția Poloniei, prin art. 15, stipulează expres: „Sistemul teritorial al Republicii Polone asigură descentralizarea puterii publice.”

În condițiile analizei realizate prin prisma postulatelor doctrinare, rigorilor teoretico-științifice și practicilor administrative avansate ale diferitor modele, putem stabili interdependența dintre sistemul administrativ descentralizat și consolidarea autonomiei și democrației locale. Descentralizarea puterii, realizată în condițiile principiilor și liniilor directoare ale descentralizării, conduce la crearea colectivităților teritoriale locale și regionale dotate cu autorități publice ce întrunesc condițiile necesare privind gestionarea eficientă și responsabilă a intereselor generale ale acestora.

## **2.2. Locul și rolul administrației publice locale în contextul descentralizării puterii**

Analizând natura, locul și rolul administrației publice locale în contextul descentralizării puterii, trebuie să facem concretizările de rigoare: în esență, este vorba despre funcția administrativă (puterea executivă) a statului. Analiza științifico-bibliografică realizată ne permite să deducem caracterul administrativ al autonomiei colectivităților descentralizate în baza recunoașterii existenței intereselor specifice locale [141; 131; 125]. În acest context, este relevantă experiența franceză, care prin Legea 92-125 din 6 februarie 1992 privind administrarea teritorială a Republicii transpune poziția doctrinară privind locul și rolul colectivităților descentralizate [135]. În aceeași ordine de idei, A. Delcamp scrie: „Această metodă relevă decizia puterii centrale de a se dezice de anumite competențe pe care le are, din considerente de eficacitate (fiind vorba despre aplicarea, în primul rând, a principiului subsidiarității) și în vederea aprofundării democrației prin apropierea deciziei de cetățean” [118, p. 149]. G. Gontcharoff și S. Milano observă, în acest sens: „Dacă e să vorbim despre competențele colectivităților teritoriale, expresia „competență”, în mod obișnuit, este utilizată la singular pentru a distinge două lucruri: competența acestora este una de administrare [...] competența lor este limitată prin natura acesteia, pentru că este una administrativă” [125, p. 24].

De altfel, descentralizarea puterii este unul dintre obiectivele Uniunii Europene, care prin tratatul de la Maastricht a făcut un prim pas în ceea ce privește recunoașterea oficială a colectivităților teritoriale, ulterior recurgând la crearea unui comitet al regiunilor și colectivităților locale, care a fost și inițiatorul elaborării Cartei Europene [159, p. 8].

Conform opiniei autorului român I. Alexandru, „[...] descentralizarea administrativ-teritorială înseamnă construcția pe plan local a unei administrații publice diferite de cea de stat [...]” [3, p. 306]. În acest sens, A. Sîmboteanu menționează: „Administrația publică în Republica Moldova, în noua reglementare constituțională, încetează a fi în exclusivitate o administrație de stat, ea divizându-se în administrație de stat și în administrație locală” [81, p. 20]. În același context,

A. Delcamp scoate în evidență acest element definitoriu al descentralizării teritoriale: „Elementele constitutive ale colectivității teritoriale descentralizate includ, de rând cu existența unui teritoriu, dreptul unui grup de locuitori să desemneze, prin alegere, persoanele abilitate să gestioneze interesele lor comune” [131, p. 10].

Astfel, am stabilit faptul apariției, de rând cu administrația centrală, subordonată direct guvernului și care are jurisdicția asupra întregului teritoriu al statului, a unor noi instituții – administrațiile descentralizate, care acționează în numele colectivităților pe care le reprezintă și sunt subordonate acestora. Carta Europeană a Autonomiei Locale presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor. Carta relevă și faptul că existența colectivităților locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficace și apropiată de cetățean [7, p. 1].

Întâi de toate, să precizăm sensul, menirea administrației publice locale, pe care o deducem din cele expuse mai sus. Astfel, la capitolul misiunea administrațiilor descentralizate, Carta invocă dreptul și capacitatea de a administra „o parte importantă din treburile publice” [7, p. 2]. J. Rivero și J. Waline, în lucrarea „Droit administratif”, cu referire la problemele ce vizează interesele unei colectivități, consemnează: „Recunoașterea unei categorii de treburi locale, distincte de cele naționale, este elementul declanșator al descentralizării” [141, p. 269]. „Dictionnaire de Droit Constitutionnelle” definește descentralizarea drept „o amenajare opusă centralizării și având drept obiectiv transferarea atribuțiilor exercitate de către stat către alte colectivități publice calificate drept teritoriale (sau locale), pe motiv că sunt considerate drept locale afacerile ce constituie obiectul transferului de atribuții” [120, p. 93]. A. Delcamp se referă la „interesele lor comune” [131, p. 10]. I. Alexandru constată, în acest sens: „[...] în aglomerația considerabilă existentă în comună, se afirmă importanța serviciilor sale, care se multiplică și se amplifică” [3, p. 378]. Experiențele studiate (Franța, Germania, Polonia, Letonia, România), practicile administrative ale statelor democratice (descentralizate) definesc rolul autoguvernărilor în vederea administrării afacerilor (treburilor/nevoilor/intereselor) specifice locale. Analiza lor ne demonstrează o anumită varietate a abordărilor în vederea determinării acestora, dar, totodată, se conturează viziunea generală prin care se reliefează numitorul comun, în cazul delimitării afacerilor (treburilor/nevoilor/intereselor) specifice locale. În linii mari, la acest capitol se raportează problemele legate de habitat (locuința omului), fiind vorba despre utilitățile publice (serviciile publice municipale/serviciile publice de gospodărie comunală) - apă, sanitație, managementul deșeurilor, salubritate, spații verzi, iluminat public, drumuri și transport local, întreținere cimitire, protecție civilă, altele, dar și despre serviciile

conexe (afere) – urbanismul, amenajarea teritoriului, dezvoltarea locală, altele [19, p. 37]. Aceasta este și poziția statuată în SND: „[...] competențele care, de regulă, sunt proprii administrației publice locale se referă, în general, la serviciile legate de proprietate (locuință), inclusiv calitatea locuirii beneficiarilor – serviciile comunale [...] sau conexe acestora [...]” [46]. Legea 1402/2002 definește noțiunea de „servicii publice de gospodărie comunală furnizate/prestate” ca „ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală”, dar și le stabilește expres: „Serviciile publice de gospodărie comunală asigură furnizarea/prestarea următoarelor servicii: alimentarea cu apă; alimentarea cu energie termică; canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale; salubritatea, înverzirea localităților; asigurarea cu transport public local; administrarea fondului locativ public și privat” [38]. Exceptând calitatea noțiunilor invocate, de altfel, a legii la general, care nu definește clar și coerent esența și modul de furnizare/prestare a acestor servicii, constatăm abordarea (înțelegerea) de ansamblu a esenței afacerilor (treburilor/nevoilor/intereselor) specifice locale, care țin de obiectivul principal al constituirii administrației publice locale, acestea revenindu-i responsabilitatea exclusivă privind administrarea domeniului dat.

Dincolo de specificul caracteristic fiecărui stat și tradițiile istorice, care, la sigur, influențează sistemul administrativ, inclusiv cel local, afacerile (treburile/nevoile/interesele) specifice locale constituie obiectivul general al descentralizării teritoriale, care determină constituirea administrației publice locale ce trebuie să se preocupe de acest domeniu. Iată de ce acestea trebuie definite clar și coerent, întru transpunerea lor în competențe proprii ale colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale, respectiv, urmând să fie asigurate resursele necesare pentru realizarea adecvată a acestora [98;102]. În contextul dat, Carta relevă „că existența de colectivități locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficace și apropiată de cetățeni” [7, p. 1].

În literatura de specialitate, locul sistemului administrației publice locale este văzut diferit. Unii autori exclud autoritățile publice locale din sfera executivului. M. Preda consideră că acestea „sunt activități „administrative”, nu executive, cele care se desfășoară de consiliile locale, primari și consiliile județene și de structuri din subordinea sau de sub autoritatea acestora [...]” [71, p. 34-35]. Susținătorii acestei opinii pornesc de la ideea că în realizarea funcției executive a statului se desfășoară două categorii de activități: unele – de guvernare, altele – de administrare. Un argument invocat în acest sens este și faptul că activitățile executive țin exclusiv de puterea statului, iar cele administrative nu țin exclusiv de puterea statului; respectiv, autoritățile publice locale nu sunt parte a puterii executive, dat fiind faptul organizării acestora în baza principiului autonomiei locale [25].

V. Popa, I. Munteanu și V. Mocanu menționează că „rolul esențial al puterii este asigurarea coeziunii și funcționalității diferitor structuri și organisme ale societății umane [...]. Această teză ne face să constatăm că funcțiile statului (legislativă, guvernamentală, administrativă, jurisdicțională) constituie elementele componente ale puterii de stat, procesul administrării domeniului public, inclusiv a celui local, fiind parte integrantă a funcției administrative. În lumina acestei concepții, vom găsi și rolul autorităților reprezentative publice locale, care au ca obiect de activitate administrarea domeniului public local, exercitând astfel o parte din funcția administrativă a statului” [68, p. 29]. Autorii fac referire la opinia juristului francez G. Burdeau, care, pledând în favoarea a patru funcții fundamentale ale statului, susține că autoritățile locale fac parte din structura executivului, deoarece descentralizarea teritorială este văzută ca un procedeu de organizare administrativă, iar executarea legilor prin adoptarea de norme locale nu este încredințată funcționarilor dependenți de puterea executivă supremă, ci autorităților alese [68, p. 27].

Analizând corelația dintre executiv și administrația publică, V. Vedinas ajunge la concluzia că „administrația este, astfel, un segment al executivului, fără a se suprapune cu acesta” [111, p. 31]. J. Rivero și J. Waline menționează că unica responsabilitate a administrațiilor publice este de a asigura transpunerea în viață a legii și că acest lucru este rolul executivului [141, p. 13]. Aceasta este și poziția autorilor I. Alexandru și L. Matei, care menționează că „autoritățile locale sunt entități legal constituite pentru exercitarea puterii executive” [4, p. 60]. Aceiași autori, analizând criteriile de constituire a structurilor administrației publice, definesc autoritățile administrației publice locale drept „autorități cu competență generală, care exercită puterea executivă, competența cărora se întinde asupra unei unități administrativ-teritoriale” [4, p. 30]. Relevantă, în acest context, este opinia unuia dintre arhitecții descentralizării puterii în Polonia, J. Regulski, care în lucrarea „Local government reform in Poland: an insider’s story” concluzionează: „În acest sens, constituția tratează administrația locală ca pe un element independent al sistemului de stat” [153, p. 106]. În contextul dat, desprindem locul și rolul autorităților administrației publice locale, competența cărora se extinde asupra unei colectivități descentralizate (unități administrativ-teritoriale) și care exercită puterea executivă/administrația publică în domeniile de competență.

Un argument în favoarea opțiunii enunțate poate fi și faptul deținerii de către autoritățile publice locale a puterii de reglementare [121, p. 27; 68, p. 32; 112, p. 48]. În acest sens, Constituția Republicii Moldova stabilește că „autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă” [16, p. 35]. Legea 435/2006 dezvoltă prevederile constituționale, stipulând expres dreptul acestora de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, „o parte importantă din treburile publice”, dar și dreptul de „a adopta liber decizii în condițiile legii” [42]. V. Popa, I. Munteanu și V. Mocanu precizează, în acest sens: „Puterea

reglementară este considerată o caracteristică a puterii de decizie, ultima fiind indisolubilă de puterea de execuție” [68, p. 32].

În acest context se înscrie și problema privind statutul funcției de primar. Pe de o parte, acesta este autoritatea reprezentativă a colectivității teritoriale și cea executivă a consiliului local. Pe de altă parte, primarul este și reprezentantul statului pe plan local, îndeplinind mai multe atribuții ale acestuia (ofițer de stare civilă, legalizează semnături, eliberează certificate, semnează listele electorale, se ocupă de recrutare etc.) [118, p. 152; 141, p. 331; 112, p. 46]. Este de menționat faptul că în exercitarea funcțiilor statale, primarul, ca reprezentant al statului, este plasat sub autoritatea administrației de stat, care poate să-i ordoneze [141, p. 331; 112, p. 46].

În contextul menționat, vom evidenția prezența unor reglementări vagi și confuze privind calitatea de reprezentant al statului, atribuite funcției de primar în condițiile Republicii Moldova. Astfel, Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, stabilește în art. 4 (1) stabilește domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul 1, în condițiile căreia Legea nr. 436 din 28.12.2006 deduce atribuțiile primarului (art. 29). În ceea ce privește funcțiile statului stabilite pentru primari, ele sunt menționate în legislația sectorială (Codul electoral, Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională, Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă ș.a.). În special, Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, în Secțiunea a 2-a „Organele de Stare civilă”, art. 14 alin. (5), prevede: „În orașele unde lipsesc oficiile de stare civilă, în comune și în sate, actele de stare civilă se înregistrează în cadrul primăriilor, în limita competenței acestora”. În cazul dat, dar și la general, legislația națională nu descrie coerent stabilirea obligațiilor respective, nu prevede alocarea resurselor pentru exercitarea acestora, fapt ce creează confuzii, dar și afectează autonomia locală, confirmând lipsa unei viziuni complexe asupra sistemului administrativ descentralizat. Este de menționat și caracterul confuz al formulării. Or, primăria nu este autoritate publică și pentru aceasta nu sunt stabilite competențe, iar responsabilitățile respective revin primarului, în calitate de reprezentant al statului în circumscripția care se suprapune cu colectivitatea descentralizată/unitatea administrativ-teritorială de bază.

Considerăm *de lege ferenda* necesitatea corelării legislației speciale și a celei sectoriale, în vederea stabilirii unor reglementări coerente privind statutul funcției de primar, în ceea ce ține de calitatea de reprezentant al statului.

Din perspectiva sistemului administrativ descentralizat, statul își realizează funcțiile prin intermediul administrației publice centrale, serviciilor descentralizate, dar și utilizând platforma colectivităților descentralizate [112, p. 45; 149, p. 13; 121, p. 29; 46, p. 65-67]. Este vorba despre competențele pe care statul le delegă colectivităților teritoriale sau le partajează cu acestea, în

condițiile legii. În cazul Republicii Moldova, statul partajează cu autoritățile locale de ambele niveluri domeniile educației, sănătății, asistenței și protecției sociale, delegând, în același timp, acestora mai multe responsabilități ce țin de starea civilă, recrutare, organizarea alegerilor, tutelă și curatelă etc. În toate aceste cazuri, autoritățile publice locale, având competența generală în teritoriile pe care le reprezintă, exercită puterea executivă/administrația publică întru organizarea, dar și executarea concretă a legii.

În contextul celor analizate, putem specifica caracteristicile de baza ale administrației publice locale:

- emană de la colectivitățile teritoriale locale (sunt alese prin vot universal direct) drept urmare a descentralizării statului (teritoriului național), în baza recunoașterii existenței intereselor specifice locale, distincte de cele naționale și care sunt scoase de sub autoritatea statului, respectiv, sunt responsabile în fața populațiilor pe care le reprezintă;
- posedă puterea de decizie privind treburile publice locale;
- participă la exercitarea guvernării în nume propriu (colectivităților teritoriale), asigurând, în regim de putere publică, executarea legii și furnizarea serviciilor publice conform competenței [97; 98;101].

În baza analizei realizate și generalizărilor făcute, deducem locul administrației publice locale ca element independent în sistemul administrativ și cel politic ale statului, parte integrantă a puterii executive, care participă la exercitarea guvernării în nume propriu (colectivităților teritoriale), asigurând, în regim de putere publică, executarea legii și administrarea treburilor publice locale.

Din perspectiva dată, tratarea acestora în condițiile sistemului administrativ descentralizat trebuie să fie una adecvată postulatelor doctrinei și rigorilor teoretico-științifice, întru asigurarea funcționării eficiente a colectivităților teritoriale locale și a celor regionale.

### **2.3. Conceptualizarea teoretico-legală a autonomiei locale din perspectiva sistemului administrativ descentralizat**

Sistemul administrativ descentralizat presupune existența, de rând cu colectivitatea națională, a colectivităților teritoriale (locale și regionale), care reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic [7, p. 1]. În această ordine de idei, apărarea și întărirea puterii locale reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii, iar aceasta presupune existența colectivităților locale dotate cu organe decizionale constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește



competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor [7, p. 2].

Pornind de la acest deziderat, Carta Europeană a Autonomiei Locale definește conceptul „autonomie locală”, care „[...] trebuie recunoscut în legislația internă și, pe cât este posibil, în Constituție” [7, p. 1]. La etapa actuală noțiunea „autonomie locală” este în prim-planul agendei instituționale a statelor de orientare democratică, aceasta fiind văzută drept soluția optimală în vederea modernizării statului întru depășirea crizelor și stagnării. În Germania, autonomia administrativă este unul dintre cele trei elemente care caracterizează colectivitățile locale. Acest drept este prevăzut în Constituția federală [53; 121, p. 22-23]. Principiul liberei administrări a colectivităților locale este expres stipulat și în Constituția Franței [15; 118, p. 155]. Este similar și cazul Poloniei, Constituția căreia definește comuna (gmina) drept entitate de bază și reglementează clar și coerent activitatea acesteia [18]. Autonomia locală este reglementată constituțional și în cazul altor state europene (România, Luxemburg, Spania, Danemarca, Portugalia), iar în alte țări acest principiu este realizat la nivel legal [122; 123; 127]. În cazul Republicii Moldova, autonomia locală se bucură de reglementare constituțională, iar prin Legea 436/2006 acest principiu este dezvoltat: „Autoritățile administrației publice locale 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” [16; 41].

Conform doctrinei germane, statutul comunelor este guvernat de principiul „autonomiei locale”, formulat ca dreptul comunelor la autogestiune (Selbverwaltung), care poate fi tradus și ca „autoadministrare”, așa cum prevede Constituția federală. Garantarea constituțională a principiului liberei administrări are drept urmare asumarea de către comună a tuturor afacerilor locale, sub propria răspundere a acestora (Allzustandgkeit).

Această universalitate a câmpului de acțiune a municipalităților este însoțită de prerogative care ar putea echivala cu „dreptul regalian” al comunelor. Printre cele mai importante se regăsesc: puterea teritorială; puterea financiară; puterea generală privind planificarea de dezvoltare; puterea de a planifica amenajarea teritoriului; puterea de reglementare; puterea de a recruta și gestiona personalul [121, p. 26-27].

Doctrina franceză argumentează principiul constituțional al descentralizării: „colectivitățile teritoriale se administrează liber prin consiliile alese [...], principiile fundamentale privind competențele și resursele lor sunt rezervate legiuitorului” [141, p. 278; 113, p. 18; 118, p. 155]. Autorii francezi echivalează noțiunea „descentralizare” cu cea din dreptul german „Selbstverwaltung” și cu „local/self government” din dreptul anglo-saxon, ceea ce poate fi tradus ca

putere de a se autoadministra. După A. Delcamp, descentralizarea urmărește transferul puterii pentru o mai bună administrare, fiind, în acest sens, o reformă fundamental politică. Metodele utilizate pentru descentralizare pot fi tratate ca o recunoaștere a autonomiei locale preexistente [118, p. 149].

Doctrina spaniolă se bazează pe principiul autonomiei teritoriale, având în vedere entitățile teritoriale (comunitățile autonome) și entitățile locale (entes locales). Autonomia locală este definită ca dreptul autorităților locale de a interveni în orice domeniu de interes public al sferei de competențe/interese proprii [131, p. 119].

Doctrina română acordă principiului autonomiei locale un rol prioritar între celelalte principii pe care se bazează administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale [71, p. 445; 67, p. 43; 69, p. 88-97; 94, p.106-108]. E. Popa evidențiază trei componente structurale ale autonomiei locale – organizatoric, funcțional, gestionar [67, p. 52-59]. C.C. Manda menționează, de rând cu autonomia organizatorică și funcțională, autonomia patrimonială și financiară [54, p. 116]. C.L. Popescu nu susține prevederile constituționale privind identificarea descentralizării și autonomiei locale ca două principii distincte, văzându-le ca noțiuni sinonime [69, p. 91]. Sub alt aspect, autorul evidențiază menirea autonomiei locale nu doar ca chestiune de eficiență, dar și prin dimensiunea ei politică și valoarea democratică [69, p. 103-104]. În contextul dat, trebuie să menționăm păstrarea în textul revizuit al Constituției României a două principii distincte: cel al descentralizării și cel al autonomiei locale. Această abordare se regăsește și în literatura de specialitate din România, editată după anul 2003 [14; 54; 55; 111].

În literatura de specialitate, autorii autohtoni susțin prevederile constituționale privind principiile de baza ale administrației publice locale: descentralizarea serviciilor publice, autonomia locală, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit [10; 64; 65; 68; 90]. A. Sîmboteanu scoate în evidență cele trei dimensiuni constituționale ale autonomiei locale – organizarea, funcționarea și gestionarea colectivităților locale [85, p. 20]. Un grup de autori, în frunte cu V. Popa, definește autonomia locală drept „un complex de atribuții specifice delegate organelor de administrare publică locală, necesare pentru administrarea unei părți substanțiale din treburile publice transmise sub responsabilitatea lor prin lege și aflându-se sub controlul statului în ceea ce privește executarea acestor legi” [68, p. 11].

Carta definește acest concept ca fiind „dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice” [7, p. 2]. Pornind de la scopul și obiectivele prezentei investigații, ne propunem să analizăm conceptul de autonomie locală prin prisma noțiunilor „drept” și „capacitate efectivă”, în vederea surprinderii legale, dar și materializării adecvate ale conceptului.

Dincolo de valoarea științifică, o atare analiză ar clarifica lucrurile privind esența conceptului „autonomie locală” în vederea transpunerii adecvate a acestuia și întru realizarea unui sistem funcțional al administrației publice locale. Întâi de toate, trebuie să clarificăm înțelesul noțiunilor „drept” și „capacitate”. Dicționarul explicativ al limbii române explică sensul termenului *drept* ca „putere, prerogativă legal recunoscută unei persoane de a avea o anumită conduită”, termenul *capacitate* - ca „posibilitatea de a lucra întra-un domeniu, de a realiza ceva”, iar *efectiv* este definit ca „real, adevărat”. În acest context, sintagma *drept efectiv al colectivităților locale* poate fi definită ca totalitate a prerogativelor legal recunoscute acestora de a se autoadministra. Astfel, statuarea prin constituție sau lege a personalității juridice, a competențelor și puterii de decizie privind gestionarea treburilor publice de interes local constituie dreptul efectiv al colectivităților descentralizate. În același timp, capacitatea efectivă a acestora poate fi determinată drept posibilitatea reală a colectivităților teritoriale de a-și gestiona de sine stătătoare a propriile nevoi. Altfel spus, este vorba despre asigurarea resurselor financiare și a proprietății colectivităților teritoriale în conformitate cu competențele alocate. O atare abordare este conformă cu Raportul explicativ al Cartei Europene a Autonomiei Locale, care menționează următoarele: „noțiunea de capacitate efectivă exprimă ideea că dreptul formal de a reglementa și administra anumite afaceri publice trebuie să fie însoțit de mijloacele necesare pentru a-l practica în mod efectiv” [6, p. 6]. În acest context, propunem tratarea conceptului „autonomie locală” ca totalitatea prerogativelor legal recunoscute colectivităților descentralizate privind responsabilitatea pentru treburile publice locale asigurată prin posibilitățile reale ale acestora de a se autoadministra [101]. Distingem trei elemente de bază privind transpunerea conceptului „autonomie locală”: identificarea colectivităților locale drept unități de bază pentru realizarea puterii publice și stabilirea criteriilor de organizare a acestora; definirea expresă a intereselor specifice locale în concordanță cu esența și motivarea descentralizării – competențe depline și întregi; asigurarea posibilităților reale - resurse financiare și patrimoniu proporțional competențelor atribuite.

Pornind de la obligațiunile părților să aplice reguli fundamentale ce garantează independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale, conceptul „autonomie locală” trebuie transpus adecvat în legislația națională, respectând principiile Cartei: fundamentarea conformă constituțională sau legală, respectarea reglementărilor privind natura și volumul împuternicirilor colectivităților locale, asigurarea autonomiei în determinarea structurilor administrative, posibilitatea recrutării unui personal competent, definirea condițiilor de exercitare a unui mandat local efectiv, limitarea controlului administrativ și asigurarea cu resurse financiare suficiente în condiții care nu subminează autonomia lor fundamentală [105].

Un exemplu relevant privind transpunerea adecvată este experiența franceză, care, pornind de la principiul constituțional privind „libera administrare a colectivităților teritoriale”, relevă trei condiții ce asigură transpunerea acestuia – „un consiliu ales”, „un consiliu dotat cu atribuții efective”, „colectivități teritoriale dotate cu mijloace juridice și financiare” [113, p. 18-19]. Similară este și abordarea efectuată în doctrina germană. În acest sens, colectivitățile teritoriale locale germane (comunele) pot fi caracterizate prin trei elemente de bază: autonomie administrativă, competențe depline și efective, exigența de a dispune de autorități alese prin vot universal și direct [121, p. 19]. Statutul comunelor germane este ghidat de principiul „autonomiei locale”, de dreptul comunelor de a se autogestiona (Selbverwaltung), în conformitate cu prevederile Legii Fundamentale. În cazul acestora, avem un exemplu de îmbinare exemplară a responsabilităților și prerogativelor ce le revin: comunele germane sunt însărcinate cu toate afacerile locale, sub propria lor responsabilitate, ceea ce constituie un adevărat „drept regalian” al acestora [121, p. 26-27].

Analiza comparată ne permite să constatăm similitudinea abordărilor privind esența conceptului „autonomie locală”: autonomie administrativă, competențe efective, autorități reprezentative (alese). Altfel spus, principiile Cartei (conceptul autonomiei locale) au fost transpuse conform postulatelor doctrinare și rigorilor teoretico-științifice ale descentralizării.

În cazul Republicii Moldova, Constituția definește principiile de baza ale administrației publice locale – descentralizarea serviciilor publice, autonomia locală, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea populației în probleme locale de interes deosebit –, dar și specifică: „Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă” [16, p. 35]. Desprindem trei elemente ale autonomiei locale care trebuie să fie prezente în cazul regimului administrativ descentralizat – organizațional, funcțional, gestionar. Analiza stării de lucruri demonstrează discrepanțe majore privind reglementările constituționale și practica existentă. În acest sens, vom constata lipsa reglementărilor clare și coerente privind autonomia organizațională. Definită prin Constituție și dezvoltată prin Legea nr. 435 din 28.12.2006, Legea nr. 436 din 28.12.2006, în realitate, autonomia organizațională este îngrădită. Un exemplu relevant este și libertatea limitată a autorităților administrației publice locale în ceea ce privește recrutarea și stabilirea condițiilor de remunerare a funcționarilor acestora, dar și existența discriminării privind condițiile de salarizare a funcționarilor administrației centrale și ai celor locale, fapt remarcat în Recomandarea 322/ 2012 a Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei (Strasbourg, cea de-a 22-a Sesiune, 20-22 martie 2012) [156]. O consecință a limitărilor este nepotrivirea structurilor autorităților locale cu domeniile de activitate ale acestora. Drept urmare, în majoritatea cazurilor, autoritățile locale nu au capacitatea de a realiza sarcinile (competențele) prevăzute de cadrul normativ în vigoare [30, p. 15, 50, 77; 99].

În plan funcțional, autonomia locală presupune consacrarea principiului plenitudinii de competență în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Plenitudinea de competență a autorităților publice locale este determinată de fundamentarea competenței materiale pe criteriul satisfacerii intereselor generale ale cetățenilor. În acest sens, competența atribuită autorităților locale trebuie corelată cu mijloacele procedurale și materiale necesare pentru realizarea sarcinilor stabilite față de acestea. În realitate însă, starea de lucruri arată altfel. Aplicarea principiului plenitudinii de competență a autorităților locale, în condițiile noastre, nu poate fi realizată. Or, legislația sectorială nu este armonizată cu dispozițiile constituționale, cu Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă și cu Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [96]. Raportul de evaluare „Starea democrației locale în Republica Moldova 2017” vine să confirme acest fapt: „Deși delimitarea competențelor și atribuțiilor între diferite niveluri ale administrației publice este descrisă în detaliu în câteva acte legislative relevante, aceste funcții sunt în conflict sau sunt neglijate din cauza deficitului de mijloace financiare sau a utilizării excesive a pârghiilor administrative pentru a diminua limitele competențelor locale” [92, p. 12]. Aceste concluzii sunt confirmate și de alte studii (documente) relevante [76; 92; 156]. Practica aprobării actelor normative ce contravin obiectivelor descentralizării a devenit una obișnuită chiar și în condițiile implementării SND, Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [58; 78; 91; 92; 154].

În contextul elementului gestionar, constatăm că dreptul autorităților locale, declarat prin lege, de a gestiona liber patrimoniul colectivităților pe care le reprezintă este îngrădit. Prevederile Planului de acțiuni pentru punerea în aplicare a SND (obiectivul specific 3) privind finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv ale întreprinderilor municipale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului așa și nu au fost realizate [101]. Lipsa delimitării bunurilor pe domenii, precum și a evidenței conforme generează incertitudine, confuzii și contradicții în administrarea patrimoniului statului și al colectivităților locale. În consecință, se constată gestionarea defectuoasă a proprietății de către majoritatea autorităților publice locale [46].

Sunt lipsite de claritate și transparență procedurile privind inventarierea, evaluarea, înregistrarea și evidența patrimoniului. Rămân inaplicabile normele privind dreptul colectivităților locale de a solicita transmiterea în proprietatea publică a acestora a bunurilor imobile care sunt utilizate în interes local. Drepturile și interesele patrimoniale ale colectivităților locale sunt desconsiderate în procesul de valorificare a resurselor forestiere și acvatică, a subsolului.

Incertitudinea dreptului de proprietate asupra infrastructurii, inclusiv a întreprinderilor municipale, are drept urmare gestionarea inefficientă a patrimoniului. În acest sens, atestăm statutul incert al infrastructurii de utilități construite cu fondurile locale sau ale investitorilor privați, mecanismul confuz de concesionare a patrimoniului și serviciilor, lipsa instrumentelor coerente de realizare a parteneriatelor public – public, public – privat, public – public – privat. În consecință, are loc degradarea activelor, iar prestarea serviciilor este caracterizată prin calitate scăzută și costuri ridicate [46].

Este și concluzia Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020: „Sunt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitoul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și a înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietate a autorităților publice locale diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale” [30, p. 50].

În conformitate cu informațiile analizate *supra*, putem face anumite constatări: principiul autonomiei locale, consacrat în Constituție și dezvoltat în legislație, poartă caracter declarativ, nefiind materializat adecvat, fapt ce afectează sistemul administrației publice locale, amplificând disfuncționalitățile acestuia și îngreunând accesul cetățenilor la servicii de calitate [101].

În contextul examinării conceptului „autonomie locală”, semnalăm diferența abordărilor în cazul Republicii Moldova și al României, în raport cu tratarea acestuia de Cartă și, respectiv, de doctrinele democrațiilor avansate. Astfel, atât Carta, cât și doctrinele franceză, germană raportează conceptul „autonomie locală” la colectivitățile descentralizate [7, p. 3; 113, p. 17; 121, p. 26]. Este de menționat și faptul transpunerii adecvate a principiului de „autonomie locală”, fără a-l invoca expres, în textele constituțiilor respective [15; 17; 53]. În acest sens, Constituția Republicii Moldova formulează principiile de bază ale administrației publice locale, definește autoritățile acesteia, statutul lor, fără însă a prevedea expres aplicarea principiului autonomiei locale colectivităților descentralizate (unităților administrativ-teritoriale) – satelor (comunelor), orașelor (municipiilor); altfel spus, statutul autonom al acestora nu este definitivat clar și coerent, așa cum o cere Carta, dar și în corespundere cu practicile administrative descrise. Este o abordare diferită de prevederile Cartei, dar opinăm și în legătură cu neconcordanța unei asemenea abordări a principiului suveranității naționale, respectiv cu neglijarea principiului reprezentativității. Or, „regimul reprezentativ este definit ca formă de exercitare indirectă a suveranității naționale de către

popor prin intermediul reprezentanților săi aleși, iar în sens restrâns, ca ansamblu de autorități publice, desemnate de popor, pentru a exercita suveranitatea (puterea politică) în numele lui” [68, p. 39]. Carta definește conceptul „autonomie locală” ca „dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale”, caz, în care titularii ai acestora sunt colectivitățile descentralizate. Relevăm această abordare din perspectiva conceptuală a principiilor enunțate, dar și în legătură cu transpunerea lor adecvată întru preîntâmpinarea vicierii acestora, fapt ce ar putea afecta „drepturile omului în sensul cel mai larg” [6, p. 4]. Relevant este exemplul Franței, care după zece ani de la declanșarea descentralizării se confrunta cu „dezvoltarea lentă a democrației participative” și cu „riscul de cazarism local” [142, p. 117-118]. În cazul Republicii Moldova, limitarea autonomiei și democrației locale are tangență cu reglementările incoerente ale acestui domeniu important. Astfel, Codul electoral reglementează confuz conceptul „referendum local” (art. 185 și art. 208 conțin reglementări contradictorii), Legea 435/2006 definește inadecvat conceptul „autonomie locală”, iar Legea 436/2006 și Legea 436/2003 conțin reglementări vagi privind mecanismul consultării populației, adunărilor cu cetățenii, ceea ce contravine prevederilor Cartei, dar și conduce la afectarea autonomiei și democrației locale, la neglijarea intereselor populației, inclusiv poate avea drept consecință încălcarea drepturilor omului [11; 41; 42]. În contextul dat, vom menționa transpunerea coerentă și profundă a conceptului „autonomie locală” în cazul Franței, Germaniei, Poloniei, fără a-l invoca expres în textele constituțiilor respective. Cazul Republicii Moldova este tocmai unul contrar: invocat expres în calitate de principiu de bază al administrației publice locale, acesta nu este transpus conform, autonomia locală fiind doar una declarată.

În contextul celor expuse, considerăm necesară transpunerea coerentă a conceptului „autonomie locală” în Constituția Republicii Moldova și în legislația relevantă, în conformitate cu formularea expusă în Cartă și promovată în practica generală. În parte, Constituția trebuie să stabilească entitatea de bază (satul/comuna, orașul/municipiul) la nivelul căreia se exercită puterea publică, respectiv statutul de autonomie administrativă al colectivităților teritoriale locale și elementele-cheie aferente – competențe efective și resurse financiare [105]. Practicile descrise în lucrare (experiențele poloneză, franceză și germană) sunt un exemplu relevant în acest sens.

Constituția Republicii Moldova, de rând cu principiile descentralizării și autonomiei locale, definește drept principii de baza ale administrației publice locale eligibilitatea autorităților publice locale și consultarea populației în problemele locale de interes deosebit. Este de menționat faptul, că unii autori români neagă rolul esențial al acestor principii în organizarea și funcționarea administrației publice locale. În opinia acestora, „principiul autonomiei locale presupune eligibilitatea autorităților administrației publice locale, ca mod de constituire a autorităților reprezentative și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit” [67, p. 16, 52]. În

acest context, doctrina franceză, definind descentralizarea, invocă condițiile necesare acesteia, una dintre ele fiind alegerea autorităților locale de către colectivitate [141, p. 269]. Autorii scot în evidență faptul că această condiție este una definitorie. Or, descentralizarea apare doar în cazul în care autoritățile responsabile de gestionarea treburilor publice locale emană de la colectivitate. În acest sens, este formulată definiția descentralizării: „Pragul descentralizării este atins atunci când legea acordă autorităților alese de o colectivitate personalizată puterea de decizie asupra tuturor sau unei părți din afacerile locale” [141, p. 269]. Acest principiu, după J. Rivero și J. Waline, face diferența dintre descentralizare și deconcentrare. În cadrul regimului deconcentrat, deciziile sunt luate, în numele statului, de către reprezentanții acestuia, iar în cel descentralizat deciziile sunt luate în numele și interesul colectivității locale, de către o autoritate ce emană de la ea. De aceeași părere sunt și V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu, care afirmă că „[...] principiul descentralizării presupune câteva condiții prelabile”, una dintre ele fiind „desemnarea prin vot universal a autorității reprezentative, căreia colectivitatea locală îi va încredința administrarea treburilor sale publice” [68, p. 13]. Principiul eligibilității se regăsește și în textul Cartei: „Afirmând că aceasta presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale constituite democratic [...] Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal” [7, p. 2]. În aceeași ordine de idei, constatăm consacarea constituțională a acestui principiu și în cazul Franței. C. Berthon remarcă: „Putem deduce de aici că noțiunea de administrare liberă a comunităților locale este păstrată de Constituție (concept destul de apropiat de cel al descentralizării teritoriale), că una dintre garanțiile fundamentale ale acestei autonomii rezidă în alegerea consiliilor din aceste comunități ” [113, p. 17]. Este și opțiunea doctrinei germane, potrivit căreia exigența de a dispune de autorități alese prin sufragiu universal și direct este unul dintre cele trei elemente determinante ale colectivităților din Republica Federală Germania [121, p. 21]. Remarcăm importanța consacării constituționale a acestui principiu din perspectiva principiului suveranității naționale și celui al reprezentativității, care derivă din precedentul. Este și opinia exprimată de unii autori autohtoni: „Autoritățile reprezentative locale nu se limitează numai la administrarea publică a unor probleme de interes local, dar, într-un sens mai larg, participă și la exercitarea suveranității naționale” [68, p. 37]. Un argument ar fi și existența în textele constituțiilor Republicii Moldova și României a unor reglementări în acest sens (art. 112 și, respectiv, art. 121) [16; 18]. Valoarea practică a unor asemenea reglementări ar putea servi ca garanție în ceea ce privește abordările de moment, voluntariste, care pot afecta autonomia și democrația locală. Este și exemplul modificării Legii nr. 457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale (proiectul de lege nr. 295 din 14.11.2019 pentru modificarea Legii nr. 457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind



constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat în lectura a doua în data de 20.02.2020), care prevedea posibilitatea alegerii în funcția de viceprimar a oricărei persoane, inclusiv din rândurile consilierilor. Relevante, în acest sens, sunt argumentele expuse în Rezoluția 420/2017 a Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei privind schimbarea primarului general al municipiului Chișinău cu o persoană care nu avea statut de ales local [158, p. 73].

În condițiile argumentelor exprimate, putem afirma că principiul constituțional al eligibilității autorităților administrației publice locale are suport teoretico-legal, dar este în concordanță și cu abordările doctrinare ale democrațiilor avansate. Păstrarea acestuia în Legea Supremă va obliga legiuitorul să țină cont de acest principiu dat în contextul procedurilor de reglementare a domeniului respectiv [105].

Conform Constituției Republicii Moldova, printre principiile de baza ale administrației publice locale se enumeră și cel al consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Acest principiu își are originea în rădăcinile istorice ale apariției și funcționării comunităților omenești, respectiv, este enunțat în prevederile Cartei, obiectivul căreia constă în lichidarea vidului de norme europene comune pentru determinarea și protejarea drepturilor colectivităților locale, care sunt cele mai apropiate de cetățean, acordându-i posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor ce țin de viața de fiecare zi [7, p. 3]. Preambulul Cartei prevede „dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor obștești”, dar și stabilește că „acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivel local”. Astfel, Carta stipulează: „Această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunări de cetățeni, la referendumuri sau la orice formă de participare directă a cetățenilor acolo unde este permisă de lege” [7, p. 2].

Din perspectiva sistemului administrativ descentralizat, unul dintre obiectivele acestuia prevede nașterea, după caz, dezvoltarea democrației locale. În special, este vorba despre implicarea cetățenilor în procesul decizional, stimularea interesului acestora față de treburile publice și posibilitatea de a le influența. Totodată, am constatat fundamentarea în practica administrativă a liniilor directoare ale descentralizării, potrivit cărora descentralizarea este opera comună a statului și a cetățenilor. Conform acestora, reușita descentralizării este condiționată de implicarea populației în acest proces; în final - de suportul nemijlocit al cetățenilor [117, p. 22]. Doctrina franceză evidențiază faptul că gestionarea afacerilor locale de către populație și aleșii săi constituie o școală de formare civică, fiind o pregătire pentru exercitarea democrației la nivelul statului [141, p. 275]. Este și experiența reliefată în cazul reformei de descentralizare în Polonia [34, p. 147]. Un exemplu relevant îl prezintă practica suedeză, descrisă de A. Sîmboteanu: „eficiența administrației publice suedeze, în mare parte, se datorează participării largi a cetățenilor în procesul de elaborare a

deciziilor la nivel central, regional și îndeosebi municipal, unde, practic, nu se rezolvă nici o problemă fără studierea opiniei publice” [83, p. 103]. În contextul subiectului analizat, este relevantă experiența franceză: la zece ani de la inițierea reformei de descentralizare s-a constatat impasul democrației locale, manifestat prin „diferite forme de degenerescență privind implicarea cetățenilor”. Un indicator major în acest sens fiind absenteismul la scrutinele locale [142, p. 117-118]. Întru depășirea situației, legiuitorul s-a văzut nevoit să întreprindă anumite acțiuni privind stimularea democrației cetățenești. Este vorba despre Legea 92-125 din 6 februarie 1992, care, în Titlul 2 „Democrația locală” a prevăzut un șir de măsuri în vederea informării populației privind treburile locale, dar și întru stimularea implicării acesteia în viața locală [135, p. 1-3]. Eforturile pentru ameliorarea democrației locale au fost materializate și printr-un șir de alte legi, dar care nu au fost suficient de profunde, pentru a depăși procesul involutiv de acumulare a anumitor contradicții, fapt ce ar putea avea consecințe serioase [142, p. 118].

Este o lecție foarte importantă pentru noile democrații europene și Republica Moldova ar trebui să învețe din această experiență, pentru a depăși propriile provocări. Or, problema absenteismului la scrutinele locale este una relevantă și pentru țara noastră. Raportul Starea democrației locale în Republica Moldova pentru anul 2017 relevă constatări îngrijorătoare. Astfel, prezența la vot în cadrul alegerilor locale este, de regulă, mai scăzută decât la cele parlamentare. Cea mai mare prezență la vot în alegerile locale a fost înregistrată în anul 1995 (60,02 la sută), iar cea mai mică – în anul 2015 (48,95 la sută), în descreștere, comparativ cu anul 2011 (55 la sută) [92, p. 40]. Despre gravitatea problemei putem judeca și conform rezultatelor înregistrate în cadrul ultimelor alegeri generale locale, din anul 2019, când prezența la vot a depășit ușor 41 la sută.

Constatările făcute ne permit să deducem legătura de cauzalitate dintre deteriorarea democrației locale și incoerența reglementărilor privind dimensiunea vizată. În pofida reglementării constituționale a principiului consultării populației în probleme locale de interes deosebit, transpunerea acestuia în legislația relevantă nu este conformă postulatelor doctrinare și rigorilor teoretice [105]. Astfel, Legea 436/2006 doar presupune această posibilitate, de altfel, limitând-o la maximum: „Populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral” [41]. Remarcăm diferența dintre abordări. Or, prevederea legii „poate fi consultată” contravine reglementării constituționale. Este de remarcat și neglijarea de către legiuitor a principiului în sine, pentru că acesta, în cazul dat, nu mai este obligatoriu și prioritar, ci este nesocotit prin norme cu forță juridică inferioară [71, p. 444]. În aceeași ordine de idei, constatăm incoerența normei ce reglementează consultarea cetățenilor în probleme locale, care preocupă o parte a populației din unitatea administrativ-teritorială [39; 41]. Un aspect important ține de caracterul referendumului local, care, potrivit Codului electoral, este unul consultativ (art. 185)

[11]. Aceste prevederi nu transpun adecvat principiile prevăzute de Cartă privind participarea directă a cetățenilor la exercitarea autonomiei locale. Această părere este susținută și de V. Popa, I. Munteanu, V. Mocan, care, cu referire la referendumul consultativ, afirmă că „[...] corpul electoral din colectivitatea locală își exprimă doar atitudinea, și nu voința față de problema abordată, decizia urmând s-o ia primarul sau consiliul local” [68, p. 18]. În același context, art. 208 din Codul electoral „Adoptarea deciziei prin referendum local, anularea sau modificarea ei” prevede posibilitatea adoptării deciziilor prin referendum local, respectiv, se vorbește despre mecanismul de anulare sau modificare a acestora. Vom constata o situație confuză: pe de o parte, referendumul local este definit ca fiind unul consultativ; pe de altă parte, se admite adoptarea deciziilor în urma desfășurării acestuia.

Starea de lucruri se complică și mai mult, pentru că, prevăzând adoptarea hotărârilor prin referendum local, legiuitorul admite posibilitatea anulării sau modificării acestora prin decizia consiliului local [11]. O atare abordare este una nejustificată, deoarece limitarea democrației locale afectează principiul suveranității naționale, dar și conduce la involuția democrației, la modul general. Experiența franceză, invocată anterior, este un argument care trebuie analizat cu maximă responsabilitate, mai ales dacă luăm în calcul multiplele fenomene negative care persistă și la noi.

Principiul consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit are temei teoretic. În acest sens, el pornește de la principiile generale ale științei administrației (administrația este în serviciul omului, administrația are misiunea de a satisface interesul general, cunoașterea cerințelor sociale actuale și prevederea cerințelor viitoare). Pentru a fi rațională și eficientă, administrația trebuie să cunoască bine cerințele umane existente, dar și dinamica acestora. Altfel spus, aceste cerințe urmează a fi studiate în permanență. În acest context, consultarea cetățenilor trebuie văzută ca un instrument de realizare a transparenței în procesul decizional. Autoritățile administrației publice locale trebuie dotate, în acest sens, cu proceduri clare și coerente, care să le asigure „cunoașterea cerințelor sociale actuale și prevederea cerințelor viitoare” [62, p. 133].

În baza celor expuse, putem trage următoarea concluzie: consultarea cetățenilor este modul de funcționare a autorităților publice locale în vederea organizării raționale și eficiente a acestora în scopul îndeplinirii misiunii lor. Pornind de la concluzia făcută, vom susține ideea consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit drept un principiu de bază al organizării și funcționării administrației publice locale [105].

Pornind de la prevederile Cartei Europene privind dreptul cetățenilor de a participa în gestiunea treburilor obștești și de la faptul că acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivel local, se impune necesitatea definitivării cadrului legal privind mecanismele eficiente în vederea consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. În această ordine de idei,

urmează să fie asigurată reglementarea coerentă a referendumului local, ca formă specifică de participare a cetățenilor la gestionarea treburilor obștești. Un exemplu relevant în acest sens este experiența Poloniei, Constituția căreia, prin art. 170, prevede dreptul membrilor comunității de a „[...] decide, prin referendum, chestiunile care privesc comunitatea lor [...]”. În contextul dat, vom stăruia asupra corelării prevederilor respective ale Constituției Republicii Moldova și legislației relevante (Legii nr. 435 din 28.12.2006, Legii nr. 436 din 06.11.2003, Codului electoral) în spiritul și condițiile Cartei Europene a Autonomiei Locale și experiențelor avansate, în parte - cu practica poloneză exemplificată. Vom evidenția necesitatea dezvoltării mecanismului general al consultării populației în conformitate cu principiile științei administrației, în special privind principiul cunoașterii cerințelor sociale actuale și prevederea cerințelor viitoare. În acest sens, Legea nr. 436 din 28.12.2006, dar în special Legea nr. 436 din 06.11.2003, trebuie să stabilească proceduri clare și coerente pentru organizarea consultărilor.

Printre principiile de bază ale administrației publice locale, Constituția Republicii Moldova îl definește și principiul descentralizării serviciilor publice. În acest context, se impun anumite precizări de ordin conceptual. Doctrinar, principiul descentralizării prin servicii se aplică administrației publice centrale, acesta fiind văzut ca un procedeu juridic care permite o gestiune mai bună a unui serviciu public. În acest sens, anumite servicii, individualizate prin obiectul și structura lor, sunt scoase în afara construcțiilor ierarhice, sunt dotate cu personalitate juridică, patrimoniu și organe împuternicite să le dirijeze activitatea, acestea beneficiind de autonomie în condițiile tutelei administrative. Serviciile respective sunt cunoscute ca stabilimente publice [141, p. 271].

Totodată, conceptul „descentralizare”, ca tendință a politicii administrative și procedeu juridic, se aplică colectivităților teritoriale. Ca urmare a aplicării acestui procedeu juridic în raport cu colectivitățile teritoriale, în baza recunoașterii existenței nevoilor specifice locale, statul descentralizează aceste entități în condițiile autonomiei locale. Formarea colectivităților descentralizate (teritorial) prin stabilirea pentru acestea a regimului de autonomie administrativă (dotarea cu statut de persoană juridică, ceea ce implică resurse materiale și financiare), distribuirea efectivă a competențelor, dar și dotarea acestora cu autorități care emană de la ele (prin alegere) constituie esența sistemului administrativ descentralizat. Or, aplicarea procedurii juridice al descentralizării în raport cu colectivitățile teritoriale conduce la descentralizarea (teritorială) a acestora, în condițiile de autonomie administrativă. În acest sens, principiul aplicat este cel al descentralizării; în consecință, serviciile publice care derivă din interesele specifice locale sunt descentralizate din oficiu, prin descentralizarea colectivităților teritoriale locale.

Analiza realizată ne permite să constatăm că definirea principiului „descentralizarea serviciilor publice”, drept unul de bază al administrației publice locale, nu are suport teoretic. În

contextul dat, exprimăm necesitatea identificării principiului „descentralizării” drept unul de bază al administrației publice locale și, respectiv, optăm pentru realizarea modificărilor de rigoare în textul Constituției Republicii Moldova [105]. Este de menționat că după revizuirea Constituției României (2003), principiul „descentralizării serviciilor publice” a fost înlocuit cu cel al „descentralizării” [18].

Generalizând problema analizată, relevăm importanța conceptualizării principiului autonomiei locale ca mod de organizare a colectivităților teritoriale locale bazat pe identificarea acestora drept entități de bază pentru realizarea puterii publice și aplicarea de reguli fundamentale care să le asigure independența politică, administrativă și financiară. În aceeași ordine de idei, trebuie să fie asigurată transpunerea coerentă a acestor deziderate în Constituție și în legislația relevantă. Totodată, în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale privind democrația locală, se impune dezvoltarea conformă a principiului constituțional privind consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit [105].

## **2.4. Concluzii la capitolul 2**

Rezultatele studiului privind conceptualizarea sistemului administrativ descentralizat în condițiile autonomiei locale ne permit să formulăm următoarele concluzii:

Descentralizarea (teritorială), ca tendință a politicii administrative, pornește de la recunoașterea existenței intereselor/nevoilor specifice locale, distincte de cele ale statului, și urmărește eficientizarea actului de guvernare (furnizarea serviciilor publice), apropierea deciziei de cei vizati, implicarea acestora în viața publică locală, dar și dezvoltarea comunitară. Descentralizarea presupune distribuirea între stat și colectivitățile teritoriale locale și regionale a competențelor (puterii de decizie), resurselor și responsabilității privind gestionarea treburilor publice. Realizarea obiectivelor descentralizării implică fundamentarea temeinică a nevoilor specifice locale, transpunerea lor clară și coerentă în legislația relevantă, organizarea adecvată a teritoriului și structurilor administrative, în conformitate cu principiile și liniile directe ale descentralizării, luându-se în considerare cele două mari echilibre ale acesteia – organizarea administrativă optimală a teritoriului și deconcentrarea simetrică a serviciilor statului. Principiul descentralizării este un principiu de bază al administrației publice locale și implică caracterul descentralizat al statului.

În condițiile sistemului administrativ descentralizat sunt create și funcționează colectivitățile teritoriale locale și regionale, care beneficiază de autonomie, dispun de autorități publice ce emană de la acestea și, respectiv, sunt dotate cu competențe efective. Autoritățile administrației publice

locale reprezintă colectivitățile descentralizate și gestionează treburile/nevoile/interesele specifice locale care sunt scoase de sub autoritatea statului, participând, astfel, la exercitarea guvernării în nume propriu, asigurând, în regim de putere publică, executarea legii și furnizarea serviciilor publice conform competenței. În acest sens, deducem locul administrației publice locale ca element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive.

Conceptul „autonomie locală” constituie principiul fundamental de organizare a sistemului administrativ descentralizat. Doctrinile europene tratează acest concept prin prisma autoguvernării locale (liberei administrări a comunei), ca unitate administrativă de bază, și transpun coerent aceste principii în Legea Fundamentală și în legislațiile naționale, prin aplicarea de reguli fundamentale ce garantează independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale. În cazul Republicii Moldova, conceptul „autonomie locală” este declarat, fără a fi transpus adecvat, prin: fundamentarea conformă constituțională și legală, în vederea respectării reglementărilor privind natura și volumul împuternicirilor colectivităților locale, asigurarea autonomiei în determinarea structurilor administrative, posibilitatea recrutării unui personal competent, definirea condițiilor de exercitare a unui mandat local efectiv, limitarea controlului administrativ și asigurarea cu resurse financiare suficiente, în condițiile care nu subminează autonomia lor fundamentală.

Experiența analizată în cadrul cercetării (Franța, Germania, Polonia) relevă legătura directă dintre fundamentarea adecvată a sistemului (constituțională/legală) și eficiența (funcționalitatea) administrației publice locale.

Constituția Republicii Moldova nu definește clar și coerent caracterul descentralizat al statului și statutul de autonomie al colectivităților teritoriale locale. Satul (comuna), orașul (municipiul) nu sunt identificate drept entități administrative de bază pentru realizarea puterii publice, iar principiile de bază ale administrației publice locale sunt formulate și transpuse inadecvat. Experiențele analizate (franceză, germană, poloneză) justifică necesitatea fundamentării constituționale a principiilor de bază ale administrației publice locale, dar și transpunerea lor conformă.

Problema științifică soluționată în capitolul 2 constă în conceptualizarea teoretică a sistemului administrativ descentralizat în condițiile subsidiarității, fapt ce a condus la clarificarea pentru teoreticienii și practicienii din domeniu a esenței și modalităților de organizare a acestuia, în vederea aplicării lui ulterioare atât pentru studierea domeniului, cât și pentru formarea unei viziuni cu privire la reconsiderarea sistemului administrației publice.

### 3. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

#### 3.1. Administrația publică centrală *versus* „Principiile Administrației Publice”

Potrivit Constituției, „Organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărîrile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor” [16]. Problema organizării și funcționării administrației publice centrale de specialitate a fost una dintre prioritățile guvernărilor democratice după adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova. În pofida eforturilor depuse, la sfârșitul anilor '90 ai secolului trecut situația rămînea a fi una incertă [65, p. 439-442].

Primele inițiative privind Reforma Administrației Publice Centrale (RAPC) au fost lansate în anul 2005. Realizarea acesteia avea la bază documentul de politici „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30.12.2005. Scopul reformei consta în instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale, în conformitate cu principiile de bună guvernare din țările-membre ale Uniunii Europene și Consiliului Europei. În rezultatul reformei se aștepta ca administrația publică centrală să devină mai inovativă, mai flexibilă și mai eficientă, operațiunile din cadrul ei să fie publice și transparente, iar mecanismul de responsabilitate să permită obținerea unei imagini pozitive a acesteia. Documentul stabilea inițial drept perioadă de implementare anii 2006-2008.

Reorganizarea administrației publice centrale este elementul-cheie al reformei acesteia, de succesul căreia depinde în cea mai mare măsură succesul reformelor pe celelalte componente, cum sunt procesul decizional, managementul resurselor umane și managementul finanțelor publice. În urma analizei funcționale a administrației publice centrale, realizate în anii 2003-2004, în Strategia de reformă a administrației publice centrale au fost identificate cele mai importante probleme care afectau funcționalitatea autorităților publice centrale în ansamblu:

- atribuirea arbitrară a funcțiilor;
- dublarea unor funcții în cadrul autorităților APC;
- exercitarea unor funcții improprii;
- ponderea excesivă a acțiunilor ad-hoc;
- cumularea funcțiilor de elaborare a politicilor cu funcții de realizare a acestora;
- lipsa coordonării activităților între serviciile publice desconcentrate;
- deficiențe în cadrul legal.

În scopul soluționării acestor probleme, Strategia a stabilit următoarele obiective la compartimentul „Reorganizarea APC”:

- optimizarea instituțională și funcțională a executivului central;

- delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de implementare a acestora, inclusiv prin transmiterea funcțiilor executorii structurilor subordonate ministerelor;
- focusarea organelor centrale de specialitate ale administrației publice asupra elaborării și coordonării strategice a politicilor sectoriale.

În perioada 2006-2008, Guvernul, în baza prevederilor Strategiei, a efectuat pași de reorganizare care au vizat modificarea structurii executivului și reorganizarea organelor centrale de specialitate prin modificarea mandatului, structurii, efectivului-limită de personal, racordarea funcțiilor și structurilor la obiectivele principalelor documente strategice. În scopul optimizării procesului de planificare strategică, în anul 2008 a fost creat Comitetul interministerial pentru planificarea strategică.

Acțiunile realizate au contribuit la soluționarea parțială a problemelor identificate în perioada de inițiere a reformei administrației publice centrale și, respectiv, la atingerea parțială a fiecăruia dintre cele trei obiective din compartimentul „Reorganizarea Administrației Publice Centrale”.

Potrivit Raportului de implementare, analiza rezultatelor obținute în cadrul reformei în perioada 2006-2008 pe componenta „Reorganizarea Administrației Publice Centrale” a permis identificarea unor deficiențe majore care au afectat procesul de realizare a Strategiei și care explică atingerea parțială a obiectivelor:

- consecutivitatea și logica acțiunilor de reorganizare a fost afectată de lipsa deciziilor privind aplicarea recomandărilor analizei funcționale, element-cheie în structura logică a procesului de reformă și de fundamentare a acțiunilor de reorganizare. Acest fapt a compromis rezultatele analizei funcționale și a afectat mai multe dintre deciziile ulterioare care vizau optimizarea instituțională și funcțională a APC;
- deciziile fundamentate pe considerente de ordin politic au creat o situație nouă în ceea ce privește dublarea funcțiilor și atribuirea unor funcții improprii, care impuneau necesitatea repetării unui exercițiu de analiză funcțională;
- plasarea tuturor organelor de realizare a politicilor și de prestare a serviciilor în subordinea ministerelor nu a fost finalizată, în mare parte din lipsa cadrului legal cu privire organizarea și funcționarea administrației publice centrale;
- în sistemul administrației publice au continuat să existe situații de cumulare a funcțiilor de elaborare a politicilor sectoriale cu funcții de implementare, reglementare sau prestare a serviciilor, de efectuare a activităților comerciale;



- crearea direcțiilor/secțiilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor în 14 ministere și 3 autorități publice centrale, precum și a Direcției de analiză a coordonării politicilor în cadrul Aparatului Guvernului, nu a avut ca efect imediat îmbunătățirea cardinală a procesului de planificare strategică. Acest rezultat a fost condiționat de întârzieri în elaborarea cadrului metodologic și instruirea personalului, precum și de continuarea practicilor de utilizare a acestor subdiviziuni pentru îndeplinirea altor funcții decât planificarea strategică și coordonarea politicilor;

- modificările frecvente în structura organelor de stat și cadrului de reglementare efectuate în această perioadă, precum și deficiențele unui sistem de coordonare slab dezvoltat au afectat continuitatea în elaborarea și promovarea politicilor publice și atingerea scopurilor stabilite în documentele strategice (Obiectivele Mileniului, Strategia Națională de Dezvoltare, Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova), precum și deciziile de optimizare a personalului realizate în această perioadă, au avut, în general, o legătură minimă cu recomandările analizei funcționale și, în mare parte, au fost determinate de obiective politice arbitrare;

- implementarea selectivă și arbitrară a recomandărilor analizei funcționale, concomitent cu implementarea unor acțiuni de reorganizare fundamentate politic.

Schimbarea puterii politice după anul 2009 a modificat conținutul și modul de implementare a reformei administrației publice centrale, aceste fiind determinate de obiectivele și de viziunile noii puteri. Astfel, Strategia de reformă a administrației publice centrale nu a fost un document strategic de referință în Programul de guvernare, noua putere stabilind priorități mult mai ambițioase prin obiectivul „Restructurarea profundă a administrației publice centrale în vederea creării unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative populației.” [73]. Această reformulare a însemnat, de fapt, o revizuire cardinală a rezultatelor obținute la acel moment în procesul de optimizare instituțională și funcțională a executivului central și inițierea unor noi acțiuni de modificare a structurilor de organizare, de redistribuire a funcțiilor și atribuțiilor, de revizuire a procesului de organizare internă. În acest sens, acțiunile prioritare la capitolul „Reforma administrației publice centrale” prevedeau:

- restructurarea ministerelor, agențiilor și altor instituții subordonate Guvernului în vederea lichidării autorităților publice cu un grad redus de eficiență, optimizării activităților funcționale și reducerii cheltuielilor administrative;

- continuarea procesului de reorganizare internă a autorităților administrative centrale în baza clarificării obiectivelor și evaluării resurselor disponibile autorității, în conformitate cu planul de dezvoltare instituțională;

- reglementarea organizării și procedurilor administrative conform bunelor practici europene de descentralizare și deconcentrare, prin adoptarea unor noi acte legislative și normative cu privire la administrația publică centrală și procedurile administrative;
- legiferarea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, reglementarea modalității numirii, activității și destituirii din funcție, funcțiilor și atribuțiilor, precum și a raporturilor cu autoritățile publice locale autonome;
- reglementarea legislativă a raporturilor, drepturilor și obligațiilor autorităților publice locale și a serviciilor deconcentrate în teritoriu.

Implementarea acțiunilor cardinale ce țin de domeniul reformei administrației publice centrale a fost inițiată odată cu modificarea Legii cu privire la Guvern (Legea nr.21-XVIII din 18 septembrie 2009 pentru modificarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern). Prin această lege a fost substanțial modificată structura administrației publice centrale, fiind reformulate și redistribuite funcțiile și atribuțiile ministerelor. Astfel, din structura Guvernului au fost excluse Ministerul Reintegrării (cu transmiterea funcțiilor unui birou din cadrul Cancelariei de Stat) și Ministerul Administrației Publice Locale (cu transmiterea funcțiilor de control al legalității actelor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, iar funcțiile ce țin de dezvoltarea regională au fost transferate către Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale). A fost recreat Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (lichidat în 2008), iar Ministerul Educației, Tineretului și Sportului a fost divizat în Ministerul Educației și Ministerul Tineretului și Sportului cu lichidarea Agenției Sporturilor. Tot prin această lege Ministerul Economiei și Comerțului a fost reorganizat în Ministerul Economiei (cu trecerea Camerei de Licențiere în subordinea acestui minister), Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului - în Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale - în Ministerul Mediului (cu trecerea Agenției Apelor în gestionarea acestui minister), Serviciul Vamal a trecut în subordinea Ministerului Finanțelor. În cadrul aceluiași proces, Aparatul Guvernului a fost transformat în Cancelaria de Stat, cu preluarea unor atribuții de la unele ministere în scopul declarat de fortificare a rolului acesteia. În rezultat, numărul ministerelor a rămas neschimbat, iar numărul autorităților administrative subordonate nemijlocit Guvernului a fost redus de la 13 la 8 unități. Procesul de restructurare a fost încheiat odată cu aprobarea regulamentelor noi, uniforme, în care au fost stipulate structura, misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile de elaborare a politicilor publice și efectivele-limită de personal ale organelor centrale de specialitate. Odată cu adoptarea regulamentelor respective s-a încheiat și procesul de delimitare formală a funcțiilor de elaborare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora, ultimele fiind transferate instituțiilor publice subordonate. Adoptarea regulamentelor unificate poate fi considerată un succes al procesului de reorganizare și reprezintă atingerea formală

a unuia dintre obiectivele majore ale Strategiei de reformă a administrației publice centrale – delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de implementare a acestora. Un pas important, în contextul dat, l-a constituit adoptarea Legii nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, prin care a fost definit cadrul instituțional al administrației publice centrale de specialitate, respectiv, au fost stabilite responsabilitățile ministerelor, autorităților administrative și instituțiilor publice din componența acestora.

O nouă etapă în reformarea administrației publice centrale de specialitate este motivată de semnarea la 27 iunie 2014 a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. Prin semnarea Acordului de Asociere, Republica Moldova s-a angajat să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și normele Uniunii Europene [1, p. 41; 99]. În acest context, Comisia Europeană și Guvernul Republicii Moldova au solicitat SIGMA să efectueze o evaluare a reformei administrației publice, utilizând cadrul metodologic al Principiilor Administrației Publice, care definesc ce implică buna guvernare în practică, dar și relevă principalele cerințe ce trebuie să fie respectate de țări pe parcursul procesului de integrare în Uniunea Europeană.

Raportul de țară, făcut public în luna decembrie anul 2015, atestă discrepanțe majore privind organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în raport cu Principiile Administrației Publice [152].

Astfel, cu referire la dimensiunea „Cadrul strategic al reformei administrației publice” se constată: „Cadrul politicilor este fragmentat... Strategia cuprinzătoare RAP a expirat în 2013, iar un nou document de planificare RAP nu a fost elaborat. Sustenabilitatea financiară a RAP nu este asigurată” [152, p. 7]. Totodată, se atestă o raportare inconsecventă a implementării documentelor de planificare sectorială și managementul defectuos al reformei [152, p. 7].

Referitor la dimensiunea „Elaborarea și coordonarea de politici”, Raportul menționează cadrul juridic fragmentat, dar și „unele provocări legate de implementarea acestora atât la nivelul CG, cât și în ministere...”. În aceeași ordine de idei, nu este asigurată pe deplin coordonarea conținutului de politici, iar sistemul de planificare centralizată nu este pe deplin elaborat, strategiile sectoriale nu sunt formulate în baza unor reguli uniforme, estimarea costurilor este formală, sistemul de monitorizare nu este pe deplin în vigoare.

La compartimentul „Serviciile publice și managementul resurselor umane” se constată neconformitatea deplină cu Principiile domeniului de aplicare pe orizontală al serviciului public, reglementate prin Legea 158/2008. Nu există niciun document strategic cu o politică clară și coerentă care să confirme prioritatea reformării serviciului public pentru Guvern. Raportul atestă

probleme esențiale privind procesul de recrutare a personalului, deficiențe ale sistemului de salarizare, lipsa unei abordări strategice a planificării formării funcționarilor publici [152, p.44].

În ce privește responsabilitatea administrației publice, Raportul menționează fragmentarea și inconsistența cadrului legislativ privind organizarea administrației de stat, dar și deficiențe majore ce împiedică accesul la informațiile de interes public. O problemă invocată vizează la necesitatea modernizării sistemului de justiție administrativă și, implicit, lipsa unui mecanism clar și cuprinzător al răspunderii publice [152, p. 66].

La capitolul „Prestarea serviciilor”, Raportul semnalează caracterul deficitar al politicii de prestare a serviciilor publice orientate spre consumator și lipsa unui sistem de organizare în vederea asigurării implementării reformelor: „[...]nu există niciun cadru eficient sau cuprinzător pentru a garanta o bună administrare pentru cetățeni [...] Administrația centrală aproape că nu dispune de mecanisme eficiente pentru creșterea calității serviciilor publice în administrație” [152, p. 79].

Pe dimensiunea „Managementul finanțelor publice” au fost constatate rezerve esențiale privind cadrul legal al sistemului de achiziții publice, planificarea defectuoasă și ineficientă a achizițiilor publice, calitatea scăzută a documentelor de licitație, precum și monitorizarea insuficientă a executării contractelor de achiziții publice. Raportul menționează și faptul că toate acestea „coroborate cu procedura greoaie de aprobare ex ante, precum și sistemul slab de căi de atac, subminează eficiența sistemului de achiziții publice din RM” [152, p. 91].

În scopul redresării stării de lucruri, în concordanță cu radiografia SIGMA, a fost elaborată și adoptată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [30].

În pofida unei viziuni clare și coerente privind reforma administrației publice (Strategia 2016-2020), transpunerea acesteia a fost una inadecvată. Astfel, „obiectivul specific” 1 al componentei 6.1 „Responsabilizarea administrației publice” a fost realizat parțial, în esență fiind vorba despre reorganizarea instituțională a Guvernului prin optimizarea numărului și funcțiilor autorităților administrative și instituțiilor publice, dar fără să se țină cont de criteriile prevăzute la acest obiectiv. Un exemplu ar fi crearea Agenției Servicii Publice cu statut de instituție publică, care are în competență servicii administrative, situație ce atestă „neconformitatea deplină cu Principiile al domeniului de aplicare pe orizontală a serviciului public, reglementat prin Legea 158/2008” [30, p. 44]. Respectiv, „obiectivele specifice” 2, 3 și 4 au rămas practic nerealizate, doar „obiectivul specific” 4 (1) a fost atins parțial. Or, fiind prevăzută „Definitivarea și promovarea Codului de procedură administrativă, cu promovarea unor norme clare și coerente de reglementare a relațiilor dintre ministere și organismele de raportare, crearea sistemelor de management al performanțelor instituționale, precum și eficientizarea procedurii în contencios administrativ, concomitent cu dezvoltarea capacităților autorizațiilor responsabile de punerea corespunzătoare în aplicare a acestui

cod”, de facto a fost adoptat Codul administrativ, care, în esență, nu a răspuns obiectivelor stabilite în Strategie. Vom exemplifica și prin cazul privind declararea drept desuetă a Legii 982/2000 privind accesul la informație de către Curtea Supremă de Justiție, motivată prin adoptarea Codului administrativ, decizie, ulterior revăzută de către autoritatea emitentă. Or, urmare a radiografiei SIGMA (Raportul de țară) au fost stabilite „deficiențe majore privind accesul la informațiile de interes public” și, respectiv, Strategia 2016-2020 prevedea acțiuni întru ameliorarea stării de lucruri: „Pregătirea modificărilor și completărilor la Legea privind accesul la informație, inclusiv determinarea instituției responsabile de monitorizarea implementării acesteia, identificarea principalelor probleme și necesități, promovarea unei atitudini proactive privind transparența activității acestora, asigurarea respectării cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale autorităților și instituțiilor publice în rețeaua Internet și a actualizării materialelor informative pe paginile-web oficiale ale acestora și publicarea registrelor de date actualizate la zi.”

În cazul componentei 6.3 „Modernizarea serviciilor publice”, transpunerea obiectivelor specifice și acțiunilor stabilite, la fel a fost realizată cu mari abateri. Astfel, fiind prevăzută „Dezvoltarea cadrului normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, conform bunelor practici europene și internaționale în domeniu, inclusiv a legii privind serviciile publice, metodologiei privind reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice și digitizarea acestora, precum și metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, precum și a unei legi (cod) de procedură administrativă”, așa și n-a fost elaborată Legea serviciilor publice ca punct de pornire în atingerea obiectivelor scontate. Inadecvat a fost realizat și „obiectivul specific” 2 al acestei componente. Or, Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, aprobat prin HG nr. 966 din 09 august 2016, a fost implementat parțial, dar și tergiversat, iar acțiunea privind „Crearea rețelei de centre uiversale de prestare a serviciilor publice în limitele descentralizării și autonomiei locale”, prevăzută pentru etapa anilor 2019-2020, a fost ratată. De altfel, vom exprima dezacordul privind formularea respectivă; or, în esență, este vorba despre crearea centrelor universale de prestare a serviciilor pe platforma administrațiilor locale de nivelul întâi.

De rând cu anumite realizări la componenta 6.4 „Managementul finanțelor publice”, a fost compromisă implementarea „obiectivelor specifice” 5 și 6, care prevedeau consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și, respectiv, delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv pe domenii. În pofida prevederilor SND, puterea centrală, din motive politice, a neglijat respectarea principiilor descentralizării și autonomiei locale privind alocarea veniturilor colectivităților locale conform competențelor ce le revin conform Constituției și legislației în vigoare. Potrivit raportului „Evaluarea finală (ex-post) Strategia

Națională de Descentralizare (2012-2018)”, realizat în cadrul Programului ENPI al Uniunii Europene pentru Republica Moldova, ponderea veniturilor bugetelor locale în PIB a scăzut de la 10,5% în 2010 la 7,7% în 2018, iar ponderea taxelor a rămas infimă în veniturile totale ale APL, având o tendință de descreștere - de la 4,0% în 2011 la 2,7% în 2019. În altă ordine de idei, problema delimitării proprietății, prevăzută spre finalizare în 2018 (SND), a fost amânată prin lege pentru 2022, iar ulterior, prin Hotărâre de Guvern, pentru anul 2023 [51; 31].

Cu referire la componenta 6.5 „Serviciul public și managementul resurselor umane”, atestăm aceeași abordare: când sunt realizate obiectivele/acțiunile ce se referă la partea formală, cele de esență rămân nerealizate. Un exemplu elocvent în acest sens este documentat în raportul citat, care constată impactul redus al implementării SND la capitolul dat, prevederi, care, potrivit Strategiei 2016-2020, urmau să fie realizate în coroborare cu aceasta [30, p. 3-4].

Generalizând subiectul analizat, constatăm superficialitatea gradului de implementare a prevederilor Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Implicit, conchidem că sistemul administrației publice centrale de specialitate rămâne nereformat și vine în neconcordanță cu Principiile Administrației Publice.

### **3.2. Probleme și provocări ale sistemului administrației publice locale**

În pofida eforturilor depuse pe întreaga perioadă de existență a Republicii Moldova, sistemul administrației publice locale rămâne a fi unul fragmentat, subfinanțat, în consecință fiind în totalitatea sa nefuncțional [96; 99; 103; 109].

Perioada de la proclamarea independenței Republicii Moldova a fost una de căutări și pentru domeniul sistemului administrației publice; în parte, pentru sistemul administrației publice locale. La prima etapă, a fost păstrat sistemul de sorginte sovietică, prin care teritoriul național era divizat în 38 de raioane (inclusiv cele 5 din stânga Nistrului).

O primă încercare de reformare reală a sistemului administrației publice locale s-a produs în 1998, când, prin Legea nr. 191 din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, au fost create 10 județe, în componența cărora intrau 633 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Prin lege, a fost plafonat numărul minim de locuitori necesar pentru crearea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare (2500). Reforma administrativ-teritorială a fost însoțită și de realocarea competențelor și resurselor între nivelurile de administrare. Această încercare a fost un prim pas în vederea transpunerii în viață a prevederilor Constituției Republicii Moldova privind sistemul administrativ descentralizat [16, p. 35-37; 96].

Contrar angajamentelor asumate de Republica Moldova prin aderarea la Carta Europeană a Autonomiei Locale, începând cu 01 februarie 1998, dar și prevederilor Cartei, în anul 2001 a fost modificată legislația privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Conform noilor reglementări, s-a revenit la vechea organizare administrativ-teritorială (raioanele sovietice); respectiv, a fost micșorat pragul minim al numărului de locuitori pentru crearea noilor colectivități teritoriale (1500, față de 2500). Către anul 2008, numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi ajunsese la 902, dintre acestea 237 (cca 27 la sută) nu întruneau reglementările legale în acest sens (numărul minim de locuitori – 1500) [93, p. 53].

La sfârșitul anului 2006, fiind constrânsă de prevederile Planului de Acțiuni UE-Moldova, semnat la 22 februarie 2005, puterea politică a adoptat Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă și Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Aceste legi veneau să transpună în viață prevederile constituționale (art. 109-113) cu privire la descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale. În pofida angajamentelor asumate, din considerente de ordin politic, transpunerea în viață a acestor legi a fost tergiversată, păstrându-se, astfel, sistemul administrației publice existent.

O nouă etapă în vederea reformării sistemului administrației publice locale intervine ca urmare a aprobării Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia [46; 96]. În același context, vom menționa intrarea în vigoare, în septembrie 2014, a Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Comunității Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, care, prin Titlul IV, art. 21-23, prevede măsuri pentru modernizarea administrației publice, inclusiv a celei locale [1, p. 41-43; 103].

Problema privind reformarea sistemului administrației publice locale este una obiectivă, în deplină concordanță cu esența noțiunii „administrație” ca activitate care „[...] constă dintr-o acțiune chibzuită, rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime” [62, p. 27]. Pornind de la obiectivul general al administrației ca activitate de asigurare a serviciilor publice în condiții de maximă eficiență, vom analiza problemele de bază ale actualului sistem, care îl transformă în unul nefuncțional.

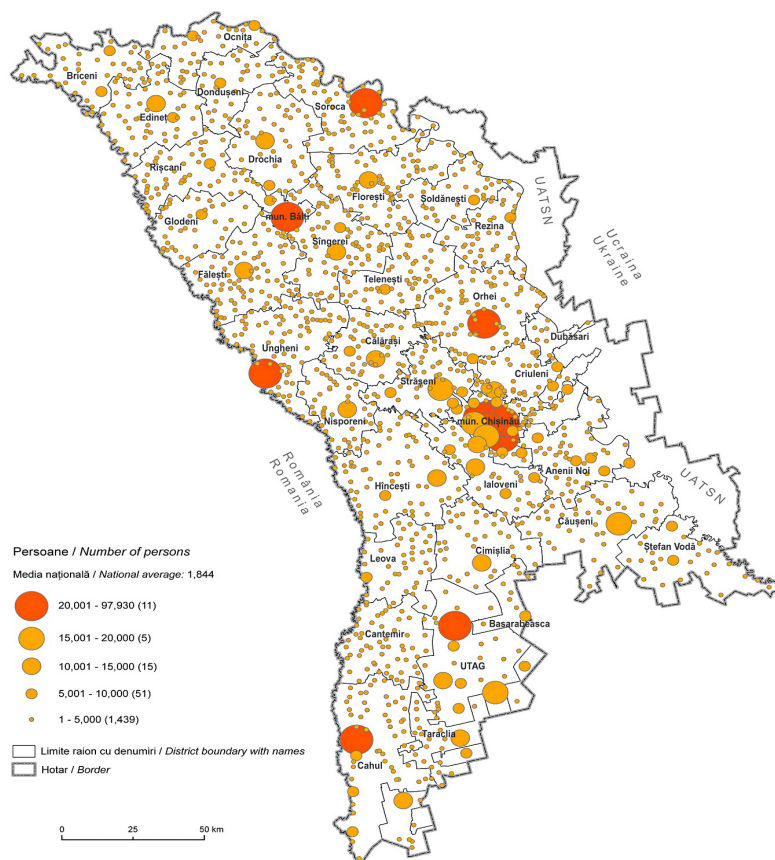
Conform prevederilor Legii nr. 764 din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială, sistemul administrației publice locale este unul foarte fragmentat [96; 99]. Având o populație de 2.998.235 mil. locuitori, inclusiv 2.789.205 rezidenți (conform datelor recensământului din 2014), teritoriul Republicii Moldova este divizat în 898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul 1. Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 2895, fiind unul dintre cei mai mici indicatori la nivel european, după Ucraina [154, p. 9]. În acest context,

menționăm că numărul mediu al locuitorilor într-o localitate este de doar 1.844, iar 1439 de localități, din cele 1521, au mai puțin de 5000 de locuitori (Figura 3.1.).

Analiza rezultatelor recensământului populației realizat în anul 2014 confirmă faptul depopulării continue a localităților Republicii Moldova. În pofida reglementărilor legale (1500 de locuitori pentru constituirea unei unități administrativ-teritoriale), 338 dintre acestea (peste 37 la sută) au mai puțin de 1500 de locuitori, iar 88 la sută au mai puțin de 5000 de locuitori.

Problema fragmentării teritoriale este una de principiu pentru sistemul administrativ descentralizat [96; 99;100] . Din perspectivă doctrinară, descentralizarea cere amenajarea adecvată a teritoriului, care ar asigura coerență întru preîntâmpinarea creării zonelor supuse unor riscuri ale deșertificării progresive și a altora, de supradezvoltare [141, p. 276].

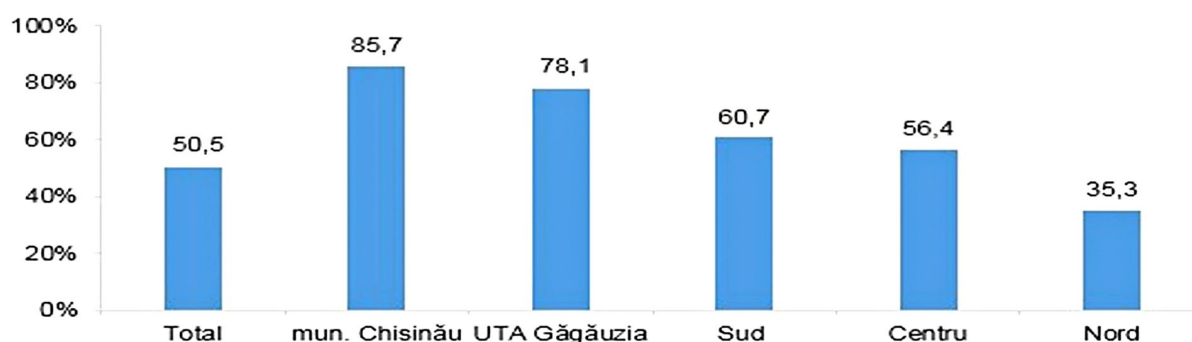
În această ordine de idei, vom exemplifica prin experiența democrațiilor europene, care au demonstrat viabilitatea colectivităților teritoriale locale în anumite condiții. Conform studiului realizat de P. Swianiewicz, experiența unor state (Italia, Norvegia, Danemarca) atestă pragul minim de 5000 de locuitori, ca precondiție pentru a asigura o guvernare locală eficientă. Experiența Olandei și Suediei stabilește acest prag la nivelul de 8000 de locuitori [151, p. 16]. În acest context, este relevant și exemplul Poloniei (7000 de locuitori) [34, p. 184].



**Figura 3.1. Harta Distribuția populației pe localități conform recensământului din anul 2014. Sursa: Biroul Național de Statistică**



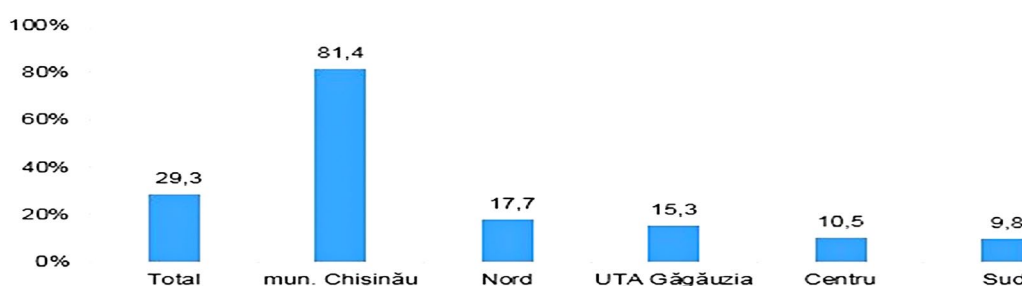
Experiența descrisă ne permite să stabilim o legătură directă între dimensiunea (numărul populației) unității administrativ-teritoriale și capacitatea efectivă de funcționare a acesteia. Astfel, colectivitățile teritoriale locale cu o populație mai mică de 5000 de locuitori nu pot realiza sarcinile prevăzute de lege (gestionarea treburilor publice locale). Numărul mic al populației limitează resursele financiare ale acestora, afectând, astfel, capacitatea lor efectivă. Este și cazul Republicii Moldova: majoritatea autorităților administrației publice locale îndeplinesc mai mult funcția de reprezentare decât cea de furnizare de servicii [30, p. 16; 99;]. Elocvente, în acest context, sunt datele privind ponderea localităților cu acces la sistemul public de aprovizionare cu apă potabilă (Figura 3.2.).



**Figura 3.2. Localitățile deservite de sistemul de alimentare cu apă pe regiuni de dezvoltare, anul 2018**

*Sursa:* Biroul Național de Statistică. Comunicat de presă „Activitatea sistemelor centralizate de alimentare cu apă și de canalizare în anul 2018” (29.05.2019)

Astfel, doar 50,5 la sută din localitățile țării dispun de sistem de alimentare cu apă, iar 51,2 la sută din localitățile rurale nu au acces la rețelele de apă potabilă. Localitățile din regiunea Nord au cea mai mică rată de acces (35,3 la sută). Dotarea cu sisteme de canalizare centralizată este asigurată în 53 de localități urbane și în 73 de localități rurale. Ponderea populației conectate la sistemul de canalizare constituie 29,3 la sută, inclusiv 2,8 la sută reprezentând populația rurală (Figura 3.3.).



### Figura 3.3. Ponderea populației deservite de sistemele de canalizare pe regiuni de dezvoltare, anul 2018

Sursa: Biroul Național de Statistică. Comunicat de presă „Activitatea sistemelor centralizate de alimentare cu apă și de canalizare în anul 2018” (29.05.2019)

Analiza cheltuielilor făcute de colectivitățile teritoriale locale scoate la iveală carențe serioase în legătură cu funcționalitatea acestora. Astfel, pentru serviciile publice de gospodărie comunală – cea mai importantă categorie de servicii locale – autoritățile alocă resurse nesemnificative (Figura 3.4.).

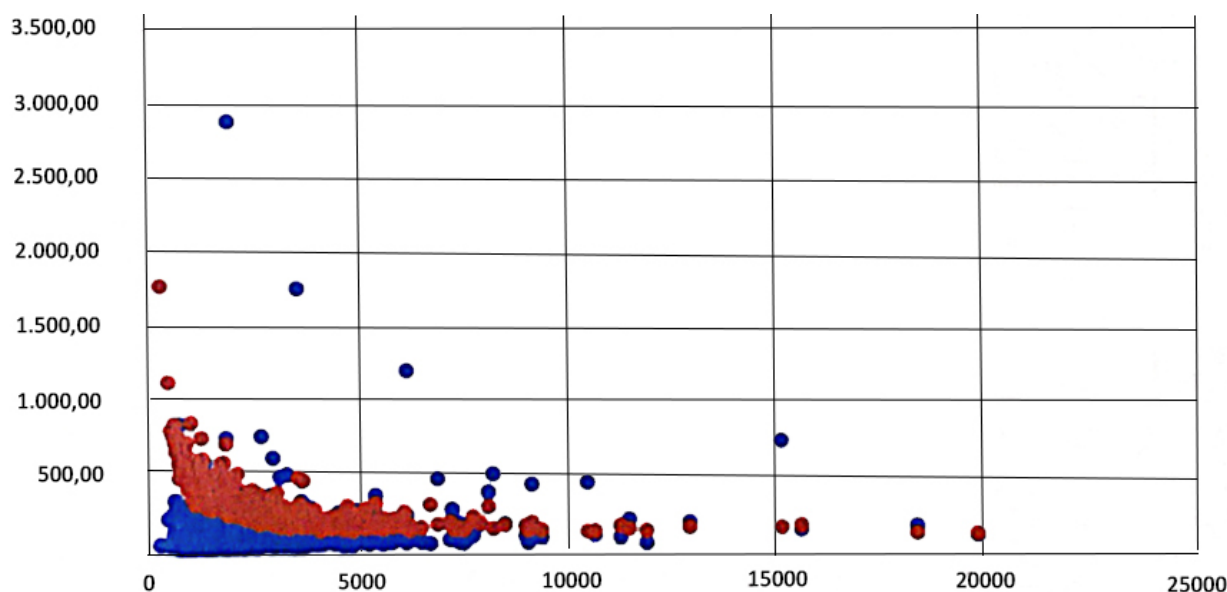


Figura 3.4. Cheltuieli administrative per capita și cheltuieli privind serviciile comunale, în MDL

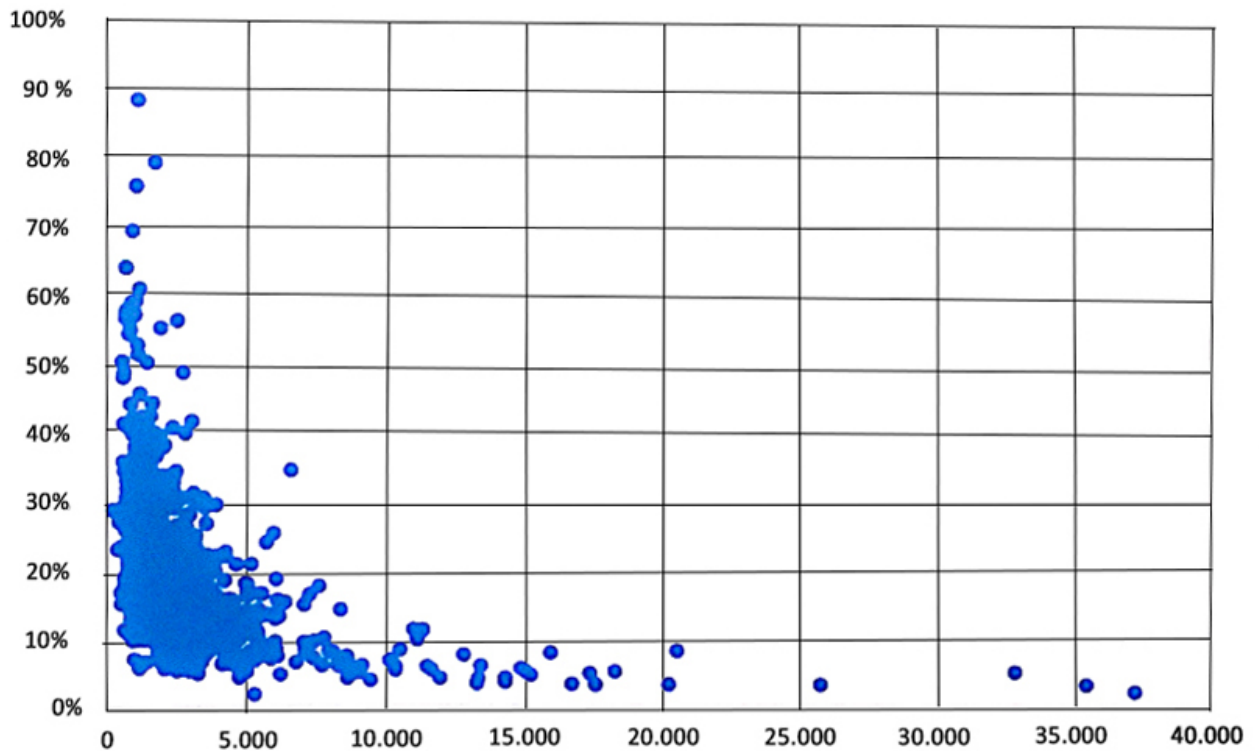
Cheltuieli servicii comunale per capita

Cheltuieli administrative per capita

Sursa: Ministerul Finanțelor, 2016, calculele autorului

Conform bugetelor executate pentru anul 2015, orașele-centre de reședință a raioanelor au alocat în aceste scopuri de la 5,8 la sută (or. Taraclia) până la 29,5 la sută (or. Dondușeni), media constituind 12 la sută. În cazul unităților administrativ-teritoriale rurale, media generală constituie 6,1 la sută din totalul de cheltuieli. Vom preciza și prevalarea absolută a unui singur domeniu (serviciu) în cadrul acestor investiții - cel de asigurare cu apă, celelalte (salubritatea, înverzirea, altele) nefiind asigurate, motivul constând în lipsa resurselor financiare. Din cauza lipsei serviciilor respective, majoritatea localităților rurale se confruntă cu probleme serioase la acest capitol, atestându-se o stare de lucruri deplorabilă [103; 106].

Analiza cheltuielilor autorităților administrației publice locale ne arată, în același timp, ponderea mare a cheltuielilor administrative (Figura 3.5.).



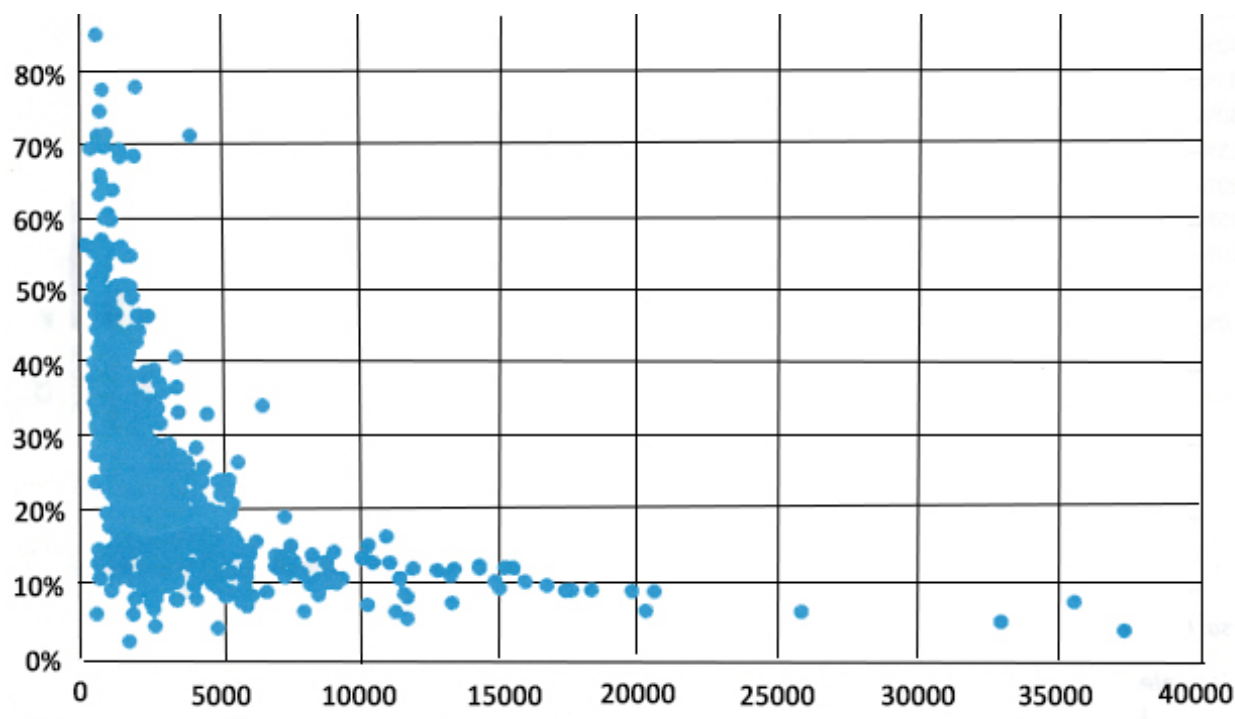
**Figura 3.5. Cheltuielile administrative ale autorităților administrației publice locale**

*Sursa:* Ministerul Finanțelor, 2016, calculele autorului

Astfel, cheltuielile de guvernare ale orașelor-reședință de raioane constituie, în medie, 10,4 la sută din cheltuielile bugetare, iar media pentru unitățile administrativ-teritoriale rurale constituie 19,9 la sută, inclusiv pentru cele cu o populație sub 1500 de locuitori – 27,4 la sută. Pentru comparație: în cazul gminelor din Polonia, această medie constituie 12,5 la sută. Este de remarcant faptul că majoritatea colectivităților teritoriale locale cheltuiesc pentru guvernare mai mult decât pentru toate serviciile publice de gospodărie comunală luate împreună (Figura 3.2.). Potrivit anchetei realizate în cadrul cercetării, cheltuielile colectivităților teritoriale rurale pentru administrare (guvernare) sunt de trei ori mai mari decât pentru serviciile publice de gospodărie comunală, constituind, respectiv, 19,9 la sută și 6,1 la sută [103].

În acest context, vom analiza capacitatea efectivă a colectivităților locale prin prisma definiției date noțiunii „capacitate administrativă a autorităților publice locale” în Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Conform prevederilor acesteia, autoritatea publică locală are capacitate, dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30 la sută din veniturile proprii. Studiul realizat în contextul evaluării administrației publice din Republica Moldova prin prisma European Principles for Public Administration „Public Administration and Local Government Reforms in Eastern Partnership Countries”, în baza analizei executării bugetelor pentru 2014, a confirmat capacitatea administrativă doar pentru cinci unități administrativ-teritoriale de

nivelul 1 (Chișinău, Bălți, Cahul, Comrat, Rezina, Florești), care reprezintă 0,6 din totalul UAT de nivel 1 (898) [154, p. 10]. Conform analizei bugetelor executate în anul 2015, numai 157 dintre acestea, sau 17 la sută, își pot acoperi cheltuielile administrative din veniturile proprii, iar 83 la sută o fac din transferurile de la stat. (Figura 3.6) Este și constatarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, realizată în urma evaluării SIGMA/OECD „Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration” [30, p. 50].



**Figura 3.6. Capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi**

*Sursa:* Ministerul Finanțelor, 2016, calculele autorului

Chiar și în cazul orașelor (reședință de raion), doar patru îndeplinesc condițiile legale privind capacitatea administrativă (Tabelul 3.1.).

**Tabelul 3.1. Capacitatea administrativă a orașelor (reședință de raion)**

Nr.d/r	Localitatea/orașul	%
1.	Cantemir	73
2.	Șoldănești	58
3.	Ștefan Vodă	40
4.	Telenești	67
5.	Criuleni	83
6.	Briceni	29

7.	Or. Ocnita	50
8.	Or. Dondușeni	54
9.	Leova	50
10.	Glodeni	73
11.	Basarabeasca	78
12.	Anenii Noi	71
13.	Râșcani	45
14.	Florești	31
15.	Taraclia	36
16.	Sângerei	51
17.	Cimișlia	36
18.	Rezina	35
19.	Călărași	63
20.	Hâncești	28
21.	Ialoveni	50
22.	Fălești	34
23.	Or. Drochia	36
24.	Căușeni	40
25.	Edineț	40
26.	Strășeni	40
27.	Orhei	31
28.	Ungheni	20,9
29.	Soroca	39
30.	Cahul	12,9

*Sursa:* Ministerul Finanțelor, 2016, calculele autorului

Analiza datelor demonstrează corelația directă dintre numărul populației și proporția costurilor de administrare în cadrul bugetelor locale. Astfel, colectivitățile cu o populație mică suportă costuri mai mari. Conform anchetei realizate, cheltuielile de guvernare per capita constituie 600-800 de lei în cazul colectivităților cu o populație de până la 1500 de locuitori, față de 100-200 de lei în colectivitățile mari, cu o populație de peste 5000 de locuitori [99]. Această stare de lucruri este confirmată de practica internațională, un exemplu elocvent fiind experiențele studiate ale Poloniei și Letoniei [164, p. 276; 160, p. 144]. Costurile administrative mari influențează negativ capacitatea instituțională a autorităților publice locale. Circa 700 (85%) dintre autoritățile publice locale din Republica Moldova au cel mult șase funcționari, iar 24% au mai puțin de patru funcționari (secretarul consiliului local, un specialist pentru reglementarea regimului proprietății funciare, un specialist pentru perceperea fiscală și un contabil) [30, p. 57]. Suprapunerea (compararea) acestor structuri cu domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale, cu competențele consiliului și atribuțiile primarului, stabilite, respectiv, prin Legea nr. 435 din 28.12.2006 și Legea nr. 436 din 28.12.2006, ne permit să constatăm nepotrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților teritoriale locale [101]. Mai multe dintre

responsabilitățile acestora nu sunt acoperite instituțional: relațiile cu publicul, urbanismul, dezvoltarea economică locală, protecția și asistența socială, problemele ce țin de tineret, cultură, sport. Este și concluzia din Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020: „Legislația în domeniul autorităților publice locale stabilește un set larg de competențe și responsabilități pentru primării, realizarea cărora necesită instituții dezvoltate, bine structurate și specializate funcțional. Această structură a personalului nu permite un management public eficient și furnizarea serviciilor la un nivel înalt de calitate” [30, p. 57].

Elocventă, în acest sens, este concluzia Ministerului Finanelor: „Structura veniturilor bugetelor locale executate în anul 2017 atestă o dependentă semnificativă de transferurile alocate din bugetul de stat (peste 70 la sută din totalul veniturilor în bugetele respective) și ponderea mică a veniturilor proprii, care nu au atins nivelul de 10 la sută din totalul de venituri obținute în anul precedent” [29, p. 3; 103]. De altfel, dependența bugetelor locale de transferurile din Bugetul de Stat a devenit una cronică și are tendința de a se menține pe termen mediu. Potrivit Cadrului bugetar pe termen mediu pentru anii 2021-2023 transferurile respective vor alcătui 73.6% pentru anul 2021, 72.4% pentru anul 2022 și 71.3% pentru anul 2023 [32].

În pofida reglementărilor constituționale privind autonomia organizațională, funcțională și gestionară, cadrul normativ în vigoare limitează dreptul autorităților publice locale de a-și defini structurile administrative interne [107]. Prin Legea nr. 155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, legiuitorul a stabilit: „Autoritățile publice vor utiliza la aprobarea, după caz, la modificarea statelor de personal, exclusiv titlurile funcțiilor publice prevăzute de prezenta lege”. În același context, Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare, în art. 6 „Sistemul de clasificare și de evaluare a funcțiilor”, precizează: „(1) Sistemul de clasificare și de evaluare a funcțiilor din sectorul bugetar are scopul de a sistematiza funcțiile generice din sectorul bugetar în grupuri ocupaționale și subgrupuri de funcții, în raport cu domeniul de activitate, precum și de a stabili ierarhia acestora”. În capitolul 3 „Elementele sistemului de salarizare” din aceeași sunt stabilite grila de salarizare și componentele salariului lunar, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice locale. Astfel, este limitată libertatea autorităților locale în ceea ce privește recrutarea și stabilirea condițiilor de remunerare a funcționarilor administrației publice locale. Totodată, Legea 270/2018 stabilește condiții discriminatorii în ceea ce privește salarizarea acestora. Problemele expuse au fost invocate și de Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului European prin Recomandarea 436/2019 „Democrația locală și regională în Republica Moldova” [157].

Funcționalitatea sistemului administrației publice locale depinde, în mare măsură, de statutul personalului colectivităților locale, care trebuie să permită o recrutare de calitate fondată pe

principiile de merit și de competență, reunind condiții adecvate de formare, de remunerare și de perspectivă de carieră. În contextul dat, starea de lucruri din Republica Moldova lasă mult de dorit. În pofida principiului constituțional de autonomie, statutul funcționarilor locali este reglementat în condițiile Legii nr. 158 din 04.07.2008 de rând cu cel al funcționarilor publici ai autorităților centrale. Legea nu ține cont de faptul că funcționarii locali sunt o categorie distinctă și se subordonează autorităților locale respective, dar nu Guvernului. Legiuitorul nu sesizează sistemul administrației publice locale ca parte a puterii executive, care, în virtutea principiului autonomiei locale, este responsabil de gestionarea treburilor publice locale în condițiile legii, fiind constituit prin votul cetățenilor, pe care îi reprezintă și față de care este responsabil. În aceste condiții, autoritățile publice locale se confruntă cu lipsa specialiștilor, dar și cu imposibilitatea angajării unui personal calificat, ceea ce afectează grav funcționalitatea sistemului administrației publice locale [107].

Generalizând problema privind organizarea și funcționarea sistemului administrației publice locale, constatăm fragmentarea excesivă a acestuia, lipsa capacității efective a autorităților publice locale, confirmată prin discrepanțele majore dintre misiunea colectivităților locale și resursele financiare și materiale alocate acestora. În consecință, avem un sistem nefuncțional, majoritatea autorităților administrației publice locale având, în principal, un rol reprezentativ, nu însă unul de asigurare a serviciilor publice ce le revin după competență. Altfel spus, guvernarea locală nu-și realizează misiunea ce-i îi revine potrivit doctrinei, dar și fundamentărilor teoretico-științifice privind sistemul administrativ descentralizat. De facto, aceasta nu-și confirmă raționalitatea existenței.

### **3.3. Modele europene privind descentralizarea puterii și organizarea guvernării locale**

Secolul XX, în special cea de-a doua jumătate a lui, a fost caracterizat prin consolidarea și dezvoltarea regimurilor democratice de guvernare. Obiectivul asumat de majoritatea statelor avea drept scop edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii.

În acest context, apare necesitatea unui transfer al puterii autorităților centrale prin implicarea sectorului privat și a societății civile la furnizarea serviciilor publice. O atare abordare implică redefinirea structurilor statului, care trebuie să devină mai transparente, dar și să-și sporească capacitatea și eficiența în exercitarea puterii.

Un exemplu în acest sens sunt statele-membre ale Consiliului Europei, semnatare ale Cartei Europene a Autonomiei Locale, care, prin această acțiune, s-au angajat într-un proces de redefinire a structurilor statale prin implicarea cetățenilor la gestiunea treburilor publice [7]. O experiență

aparte prezintă țările din Europa Centrală și de Est, care s-au confruntat cu provocările dezmembrării structurilor fostelor state unipartinice și cu necesitatea restructurării sistemelor politice. Experiența acestor state este relevantă pentru Republica Moldova, care a avut un parcurs istoric similar. În acest context, ne propunem să analizăm experiențele (Poloniei și Letoniei), care, din punctul nostru de vedere, sunt mai relevante (cea poloneză - ca model de succes, cea letonă - realizată în condiții similare).

O experiență de succes reprezintă exemplul Poloniei. În perioada postbelică, sistemul administrativ polonez a fost modelat după cel sovietic și era unul hipercentralizat. Începând cu anul 1989, Polonia se antrenează în reforme profunde, una dintre direcțiile de bază fiind reformarea sistemului de administrație. În acest sens, descentralizarea și reforma administrației publice au fost utilizate ca factori pentru redefinirea sistemului politic din Polonia [34, p. 182]. La prima etapă (1990), în scopul restabilirii identității locale și depășirii sistemului de management ministerial/sectorial, a fost realizată restructurarea sistemului administrației publice locale de nivelul întâi (gmina). Reforma din anul 1990 a păstrat divizarea administrativ-teritorială existentă (gmina), în cca 2500 de comune, cuprinzând sate și orașe de diferite dimensiuni. Populația medie a unei gmina rurale constituie cca 7000 de locuitori (există doar 28 de gmina care au o populație mai mică de 2500 de locuitori). „Postulatul fundamental a fost crearea unor unități independente de autoguvernare locală” [34, p. 184]. În scopul realizării acestui obiectiv, gmina are propriile sarcini, proprietate și resurse financiare (cca 15 la sută din bugetul public) [34, p. 183]. Într-o perioadă scurtă, a fost pregătit cadrul legal necesar, fiind amendate peste 100 de legi din diverse domenii [34, p. 183]. În contextul principiilor descentralizării, atestăm o coerență privind distribuirea sarcinilor și resurselor necesare pentru realizarea acestora. Reforma autoguvernării a condus la schimbări economice importante, devenind una dintre principalele forțe motrice ale transformărilor din Polonia [34, p. 185].

A doua etapă a reformei de descentralizare (1998) avea drept scop reforma teritorială. Prin constituirea poviatorilor a fost completat mecanismul de autoguvernare locală, iar noul nivel administrativ creat – voievodatele – a pus baza pentru administrarea dezvoltării regionale. Noile entități administrativ-teritoriale au definit sistemul administrației publice locale, bazat pe trei niveluri, contrabalansând astfel centralizarea statului [34, p. 183].

Descentralizarea în Polonia a condus implicit la remodelarea formelor de funcționare a guvernării centrale și a administrației sale. Transferul de drepturi și responsabilități către autoguvernările locale și regionale a degrevat puterea executivă centrală de numeroase responsabilități administrative. În acest context, a fost restructurată administrația centrală, prin consolidarea structurală și, respectiv, modificându-i responsabilitățile, aceasta fiind o premisă în



vederea eficientizării managementului public. Conform Constituției, Polonia este un stat unitar descentralizat. Articolul 15 al acesteia stabilește expres: „Sistemul teritorial al Republicii Polone asigură descentralizarea puterii publice.” [17]. Capitolul VII din Constituție, intitulat „Administrația Locală”, reglementează exhaustiv regimul autonomiei locale, declarând comuna (gmina) drept unitate de bază a guvernării locale, stabilindu-i personalitatea juridică, dar și garantându-i resursele necesare realizării sarcinilor ce-i revin după competență (Tabelul 3.2.) [107].

**Tabelul 3.2. Reglementarea constituțională a autonomiei locale în Republica Polonă**

Nr. d/r	Articol	Conținutul
1.	<b>Articolul 163</b>	Administrația locală îndeplinește sarcini publice care nu sunt rezervate de Constituție sau de statut organelor altor autorități publice.
2.	<b>Articolul 164</b>	1. Comuna (gmina) este unitatea de bază a administrației locale. 2. Alte unități ale administrației regionale și/sau locale vor fi specificate prin statut.
3.	<b>Articolul 165</b>	1. Unitățile administrației publice locale au personalitate juridică. Acestea vor avea drepturi de proprietate și alte drepturi de proprietate. 2. Natura autonomă a unităților administrației publice locale este protejată de instanțele judecătorești.
4.	<b>Articolul 166</b>	1. Atribuțiile publice care vizează satisfacerea nevoilor unei comunități autonome sunt îndeplinite de unitățile administrației publice locale, în responsabilitatea lor directă. 2. Dacă nevoile fundamentale ale statului o cer, un statut poate însărcina unitățile administrației publice locale să îndeplinească alte atribuții publice. Modul de transfer și modul de îndeplinire a atribuțiilor astfel alocate vor fi specificate prin statut. 3. Instanțele administrative soluționează litigiile de competență între unitățile administrației publice locale și unitățile administrației publice.
5.	<b>Articolul 167</b>	1. Unităților administrației publice locale li se asigură fonduri publice adecvate pentru îndeplinirea atribuțiilor care le sunt atribuite. 2. Veniturile unităților administrației publice locale se compun din venituri proprii, precum și din subvenții generale și subvenții specifice de la bugetul de stat. 3. Sursele de venituri ale unităților administrației publice locale se precizează prin lege. 4. Modificările sferei atribuțiilor și autorităților unităților administrației publice locale vor fi făcute odată cu modificările corespunzătoare ale cotei lor din veniturile publice.
6.	<b>Articolul 168</b>	În măsura stabilită prin statut, unitățile administrației publice locale au dreptul de a stabili nivelul impozitelor și taxelor locale.
7.	<b>Articolul 169</b>	1. Unitățile administrației publice locale își îndeplinesc atribuțiile prin organe constitutive și executive. 2. Alegerile pentru organele constitutive sunt universale, directe, egale și se desfășoară prin vot secret. Principiile și procedurile de depunere a candidaților și de desfășurare a alegerilor, precum și cerințele de valabilitate a alegerilor, se precizează prin statut.

		3. Principiile și procedurile de alegere și demitere a organelor executive ale unităților administrației publice locale se precizează prin statut. 4. Structura organizatorică internă a unităților administrației publice locale se stabilește, în limitele statutare, de către organele lor constitutive.
8.	<b>Articolul 170</b>	Membrii unei comunități autonome pot decide, prin referendum, chestiunile care privesc comunitatea lor, inclusiv demiterea unui organ de administrație locală instituit prin alegere directă. Principiile și procedurile de desfășurare a unui referendum local vor fi specificate prin statut.
9.	<b>Articolul 171</b>	1. Legalitatea acțiunilor unei autorități locale este supusă revizuirii. 2. Organele care exercită controlul asupra activității unităților administrației publice locale sunt: prim-ministrul și voievozii și în materie financiară – camerele regionale de audit. 3. La o moțiune a prim-ministrului, Seimul poate dizolva un organ constitutiv al guvernului local dacă acesta a încălcat în mod flagrant Constituția sau un statut.
10.	<b>Articolul 172</b>	1. Unitățile administrației publice locale au dreptul de a se asocia. 2. O unitate a administrației publice locale are dreptul de a se alătura asociațiilor internaționale ale comunităților locale și regionale, precum și de a coopera cu comunitățile locale și regionale din alte state. 3. Principiile care guvernează exercitarea drepturilor prevăzute la alin. 1 și 2 de mai sus de către unitățile administrației publice locale se precizează prin statut.

*Sursa:* Constituția Republicii Polone

Sistemul administrativ polonez are la bază principiul subsidiarității. Acest principiu a fost fundamentat în Constituție drept unul care „asigură drepturile cetățenilor și ale colectivităților acestora” [17; 161, p. 80]. Subsidiaritatea este definitorie în organizarea societății civile, stării cetățenilor în societate și stat, acest principiu fiind legiferat după modelul „individ – societate – putere publică”. În cazul Poloniei, subsidiaritatea este realizată prin două dimensiuni – internă, care se referă la relația „administrația de stat – autoguvernările locale” și externă, care cuprinde relația „societatea civilă – autoguvernările locale” [161, p. 81].

Doctrina poloneză pornește de la axioma potrivit căreia exercitarea puterii publice trebuie adusă cât mai aproape de cetățean. În Polonia, nivelul de bază al realizării puterii publice este cel local – toate sarcinile care nu sunt atribuite statului trebuie realizate de autoguvernarea locală. O atare organizare a puterii publice presupune că autoguvernarea locală va acționa într-un cadru în care legiuitorul admite imposibilitatea îndeplinirii acestor sarcini de către alte niveluri ale puterii. Constituția Poloniei prevede clar pentru legiuitor obiectivul alocării preponderente a competențelor privind treburile publice către autoguvernări, chiar dacă nu a majorității acestora [161, p. 82].

În consecință, gminele au în responsabilitate toate problemele de interes local, cu excepția celor definite prin lege autorităților de alt nivel. Sarcinile specifice (proprii) stabilite pentru autoritățile publice locale (consiliul local/rada gminy) sunt următoarele:

- amenajarea teritoriului, protecția mediului și a resurselor naturale, administrarea patrimoniului; șoselele, străzile, podurile, gestionarea traficului;
- servicii de apă potabilă, canalizare, managementul deșeurilor, salubritatea, furnizarea electricității, căldurii și gazului;
- transportul public local;
- fondul municipal de locuințe;
- piețele și halele comerciale;
- cimitirele municipale;
- spațiile verzi;
- ordinea și siguranța publică, protecția împotriva incendiilor și inundațiilor;
- serviciile de sănătate (ambulatoriu);
- asistența socială (inclusiv centrele de asistență și azilurile);
- educația (preșcolară și primară);
- cultura, sportul, turismul;
- politica familială, inclusiv protecția femeilor însărcinate (legală, socială, medicală);
- cooperarea (internă și externă).

Concomitent cu sarcinile proprii, colectivitățile locale realizează și sarcini delegate (prin lege) de către stat:

- de stare civilă;
- sarcini privind apărarea națională;
- protecția civilă;
- eliberarea buletinelor de identitate;
- înregistrarea activităților economice;
- autorizarea vânzării de băuturi alcoolice;
- organizarea și desfășurarea recensământului agricol;
- acordarea licențelor de transport (de exemplu, taxi);
- pregătirea și actualizarea registrelor electivă, organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumurilor.

Autonomia poviatorilor este responsabilă de problemele locale, care, din motive obiective, nu le pot reveni gminelor. În același timp, aria județului permite gestionarea eficientă a anumitor

servicii publice (învățământul secundar, spitalele, poliția municipală și serviciile de pompieri, inspectoratele sanitare și altele).

Autonomiile regionale (voievodatele) sunt responsabile de problemele de importanță regională. În special, acestea au în gestiune politicile de dezvoltare regională, care urmăresc utilizarea rațională și eficienta a capitalului uman și a resurselor materiale ale țării.

Respectiv, și pentru voievodate statul delegă prin lege anumite sarcini.

Funcționalitatea autonomiei locale în Polonia este asigurată de un sistem al finanțelor publice locale, bazat pe principiul corelării resurselor cu competențele atribuite. De altfel, Constituția Poloniei, prin art. 167, reglementează exhaustiv și coerent problemele ce țin de veniturile colectivităților locale, dar și corelarea alocării responsabilităților în funcție de modificările pertinente ale cotelor veniturilor publice ale acestora (Tabelul 3.3.). „Prevederile Constituției privind autogovernarea sunt detaliate și destul de precise, satisfăcând în toate cerințele Cartei Europene a Autogovernării” [34, p. 188].

### **Tabelul 3.3. Reglementarea constituțională a veniturilor administrației locale în Republica Polonă**

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

*Sursa:* Constituția Republicii Polone

În contextul stării de lucruri din Republica Moldova, dar și luând în calcul formularea vagă, imprecisă referitoare la problema locului și rolului colectivităților locale în sistemul politic și în cel administrativ, exprimăm necesitatea revizuirii acestora prin prisma experienței poloneze [107; 109].

Bugetele colectivităților locale sunt gestionate în baza rezoluției bugetare, adoptate pentru un an fiscal. Începând cu anul 2011, autoritățile competente sunt obligate să adopte o rezoluție cu privire la previziunile financiare multianuale (PEM), care constituie un instrument de planificare strategică (pentru anul fiscal curent, plus următorii trei ani). Veniturile locale se clasifică în curente (impozite, plăți, subvenții generale și specifice) și din capital (subvenții specifice și fonduri UE pentru investiții, venituri din vânzarea activelor). Trebuie menționată cota de 5 la sută din veniturile de la bugetul de stat în conformitate cu sarcinile delegate ale administrației publice și cu alte sarcini stabilite prin statut (lege), cu excepția cazului în care sunt stabilite altfel, prin alte reglementări (Tabelul 3.4.).

**Tabelul 3.4 Venituri proprii comune ale  
administrațiilor locale și regionale din Republica Polonă**

1.	Venitul primit de unitățile bugetare ale administrației locale, contribuțiile instituțiilor bugetare locale și de unitățile auxiliare ale administrației locale
2.	Venitul din proprietatea administrației locale
3.	Sucesiuni, donații pentru unitățile administrației locale
4.	Venitul din amenzi
5.	5% din veniturile de la bugetul de stat pentru sarcinile delegate
6.	Dobânzile împrumuturilor achitate de unitățile administrației locale
7.	Dobânda pentru plata cu întârziere a datoriei pentru unitățile administrației locale
8.	Dobânda pentru fondurile colectate din conturile bancare ale administrației locale

*Sursa:* Legea privind sistemul finanțelor administrațiilor publice locale din 13 noiembrie 2003

Independența financiară a autoguvernărilor locale este asigurată și prin veniturile proprii ale acestora, cota cărora depășește 50 la sută din bugetele locale. Totodată, bugetele consolidate ale colectivităților descentralizate (gmină – poviat – voievodat) constituie cca 33 la sută din bugetul de stat [161, p. 89]. Vom evidenția această abordare privind delimitarea clară și coerentă a competențelor statului și nivelurilor locale, dar și transpunerea adecvată a prevederilor constituționale și a celor ale Cartei privind alocarea resurselor conform responsabilităților atribuite. Este o lecție care trebuie luată în calcul la realizarea descentralizării și reformării administrațiilor publice centrale și locale în Republica Moldova [109].

Funcționalitatea sistemului administrației publice locale este susținută de controlul extern și de auditul intern. Respectarea legislației este supravegheată de administrația centrală (prim-ministrul și voievozii care îl reprezintă în regiuni) și de către Camerele de Audit Regionale (în probleme financiare).

Organele de control pot solicita autorităților locale informațiile necesare și se pronunță asupra acestora în termen de 30 de zile. În cazul constatării ilegalităților, actele supuse controlului pot fi invalidate, integral sau parțial, ceea ce conduce la suspendarea acestora. Depășirea termenului de 30 de zile permite autorității de control să atace actul respectiv la Curtea Supremă Administrativă.

În cazul competențelor delegate, organele de control se pronunță nu doar în ceea ce privește legalitatea, ci și concordanța, exactitatea și economisirea. Voievodul poate suspenda actele autorităților locale, propunând modificările de rigoare. Nerespectarea acestora permite voievodului să abroge actul emis și să-l înlocuiască prin ordinul său, care are un termen de valabilitate de 30 de zile. Respectiv, autoritățile locale au drept de apel la Curtea Administrativă, dacă n-au fost respectate procedurile administrative sau dacă consideră acțiunile voievodului nejustificate.

Pentru realizarea controlului conformității utilizării banilor publici, sunt create camerele de Audit Regional. Acestea au prerogative largi, inclusiv dreptul de a anula deciziile privind finanțele

publice locale, dar și de a aproba bugetele locale, în cazul în care autoritățile nu se încadrează în termen.

Autonomia unităților administrativ-teritoriale din Polonia este subiect al protecției juridice prin intermediul instanțelor de drept comun, Curții Supreme Administrative și Tribunalului Constituțional.

Realizarea reformelor de anvergură necesită anumite condiții. Experiența Poloniei confirmă acest fapt. Astfel, M. Kulesza, unul dintre arhitecții reformei de descentralizare, indică patru condiții: voința politică; competența (experiența); sprijinul societății; cadre bine pregătite, care să accepte schimbările și să se poată adopta la noile condiții [34, p. 194].

Experiența poloneză scoate în evidență importanța cadrului temporal. Or, toate aceste condiții trebuie asigurate concomitent. Lipsa uneia dintre ele va conduce la eșecul reformei.

Un aspect important al reușitei reformei îl constituie conducerea (diriguirea) acesteia. Experiența poloneză a demonstrat că responsabil de managementul reformei trebuie să fie un reprezentant plenipotențiar al guvernului: „Managerul reformei nu se poate afla într-o poziție lipsită de autoritate” [34, p. 195]. Altfel spus, cadrul instituțional al reformei ar putea fi menționat la nivelul celor patru condiții necesare pentru realizarea acesteia [96].

Generalizând experiența descrisă, vom evidenția rolul definitoriu al Tribunalului Constituțional al Poloniei privind delimitarea responsabilităților statului și autoguvernărilor locale, dar și în cadrul acestora: „gmina – powiat – voievodat” [161, p. 84]. Conform Hotărârii Tribunalului Constituțional din 18.07.2006, definirea de drept a descentralizării include: 1) transferul sarcinilor privind treburile publice la nivel local; 2) stabilirea garanțiilor privind independența autoguvernărilor și posibilitatea acestora de a decide referitor la treburile publice; 3) asigurarea finanțării exercitării puterii publice a unităților de autogovernare [161, p. 82]. Prevalarea competenței gminei presupune posibilitatea (dreptul) voievodatului sau powiatului de a interveni doar în cazul în care gmina nu poate soluționa de sine stătător problema. Acesta este principiul delimitării competențelor în sistemul puterilor locale „gmină – powiat – voievodat”. Pentru asigurarea independenței gminei, Tribunalul Constituțional a elaborat criteriile de distribuire rațională a sarcinilor între nivelurile puterilor: criteriul scopului asigură reglementarea legală a scopului definit; conform criteriului apărării intereselor publice, reglementarea dată este necesară pentru protejarea intereselor publice, conform criteriului proporționalității, reglementarea este o povară proporțională, atribuită cetățenilor prin aceasta [161, p. 83-84].

Experiența Poloniei este una inedită, prin îmbinarea specificului național, conceptualizarea reformei descentralizării puterii în conformitate cu postulatele doctrinare moderne ale subsidiarității, transpunerea coerentă a viziunii prin reglementări adecvate în Constituție, legislația

relevantă și crearea unui sistem administrativ descentralizat care și-a demonstrat viabilitatea în timp.

Experiența Letoniei este una relevantă pentru Moldova. Având o populație de 2,27 mil. și o suprafață de peste 64 mii km<sup>2</sup> (aproape de indicatorii Moldovei – 33,7 km<sup>2</sup> și o populație de 2,9 mln.), sub aspect administrativ, Letonia dispunea de un sistem fragmentat, de sorginte sovietică (Tabelul 3.5.).

**Tabelul 3.5. Sistemul administrativ  
leton până la reformă**

- 7 orașe (de subordine republicană)
- 63 de orașe
- 26 de raioane
- 517 administrații rurale

*Sursa:* Legea cu privire la administrațiile publice locale din 24 mai 1994

Reforma administrativă propusă avea drept scop descentralizarea puterii de stat și crearea autorităților locale responsabile în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice prestate populației. Legea privind autogovernările locale a prevăzut repartizarea responsabilităților între stat și autogovernări. Cele din urmă au fost abilitate cu organizarea și managementul problemelor locale, dar le-au fost delegate și problemele învățământului secundar, asistenței sociale și cele ale sistemului primar de sănătate, cu finanțare din partea statului. În pofida reglementărilor legale privind transferul de autoritate, din lipsa capacităților (manageriale, de personal, financiare), autogovernările locale au eșuat în vederea implementării funcțiilor descentralizate. Fragmentarea excesivă (peste 500 de municipalități), dimensiunile inadecvate ale alocărilor bugetare și limitarea nivelurilor de impozitare a proprietăților nu a permis municipalităților să organizeze în mod corespunzător serviciile necesare și să asigure standardele de funcționare corespunzătoare. Lipsa investițiilor a determinat menținerea condițiilor economice și sociale nefavorabile, dar și întârzierea dezvoltării sectorului privat în infrastructura subdezvoltată [74, p. 161]. În acest sens, experiența letonă și cea a Republicii Moldova au avut același parcurs: în ambele cazuri, reformele de fațadă au eșuat.

În anul 1998 a fost adoptată Legea reformei administrativ-teritoriale (RAT), care prevedea amalgamarea voluntară a municipalităților în guvernări locale mari și funcționale din punct de vedere economic. Conform Legii, au fost stabilite următoarele criterii:

- numărul minim de locuitori – 5000;
- teritoriul să aibă un centru de dezvoltare cu o populație de 2000-2500 de locuitori;
- centrul administrativ să se afle la o distanță de maximum 30 km de la granițele municipalității;

- centrul administrativ să fie accesibil prin rețelele de transport existente.

Fuzionarea voluntară urma să fie finalizată până la sfârșitul anului 2003, după care procesul trebuia să fie centralizat și definitivat de către guvernarea centrală. Întru facilitarea procesului de amalgamare voluntară, guvernul leton a instituit un fond, pentru a oferi stimulente financiare (guvernul alocă o sumă forfetară echivalentă cu 5 la sută din bugetul anual al noii municipalități formate) [74, p. 177]. Contrar așteptărilor și stimulentele financiare propuse, procesul de fuzionare a fost unul lent și de durată. Este o lecție care trebuie luată în considerare în condițiile Republicii Moldova. Dincolo de dificultățile obiective inerente unui proces de fuzionare, unul dintre factorii care au frânat reforma administrativ-teritorială a fost reticența politicianilor locali față de acest proces. Totodată, lipsa unor informații clare și pertinente, care să fie puse la dispoziția cetățenilor, a generat indiferența și scepticismul acestora [74, p. 161]. Sunt lecții foarte importante ale experienței letone, care, de altfel, vin să confirme liniile directoare ale descentralizării, conform cărora aceasta este opera comună a statului și a cetățenilor [117, p. 21]. O confirmare în acest sens este reușita experienței poloneze, descrise anterior și care a luat în calcul problema dată, acordând-i atenția cuvenită în procesul reformei de descentralizare a puterii și consolidării autoguvernării locale [34, p. 196].

Reforma administrativ-teritorială în Letonia s-a încheiat în anul 2009. Ca urmare a adoptării Legii teritoriilor și așezărilor administrative (18.12.2008), începând cu 1 iulie 2009 organizarea teritorială a fost modificată. Letonia a trecut de la sistemul administrativ cu două niveluri (26 de raioane și 548 de municipalități) la un singur nivel de administrare, care include 110 municipalități (novadi) și 9 orașe de subordonare republicană (republikas pilsetas); respectiv, a fost exclusă divizarea urban-rurală. Potrivit legii, orașele (de subordonare republicană) sunt teritorii cu cel puțin 25000 de locuitori permanenți, cu activitate comercială și economică dezvoltată, infrastructură tehnico-edilitară și socială, instituții importante de cultură și educație. Municipalitățile (novadi) trebuie să aibă cel puțin 4000 de locuitori permanenți, să fie teritorii urban-rurale sau rurale, la o distanță de cel mult 50 de km de centrul administrativ și având legătură directă de transport.

Potrivit Legii cu privire la alegerea Consiliului Orașului și Consiliului Municipalității, autoritățile respective sunt alese pentru o perioadă de patru ani. Numărul consilierilor aleși se stabilește proporțional cu numărul populației înregistrate la administrația locală la data alegerilor (Tabelul 3.6.).

**Tabelul 3.6. Princi de formare a  
organelor electivă în Letonia**

Numărul de locuitori	Numărul de consilieri
----------------------	-----------------------



Până la 5000	13
Între 5001 și 20000	15
Între 20001 și 50000	17
Peste 50000	19

*Sursa:* Legea privind alegerile pentru Consiliul Orașului și Consiliul Municipal  
din 25.01.1994

În opinia noastră, pornind de la criteriile de eficiență, raționalitate, dar și luând în calcul criteriul financiar, merită o atenție sporită corelarea numărului de aleși locali cu numărul real al populației înregistrate la data alegerilor în cadrul administrațiilor locale, dar și reducerea semnificativă a cotelor propriu-zise [26, p. 41].

În conformitate cu Legea cu privire la administrațiile publice locale (24.05.1994), acestea îndeplinesc 22 de funcții autonome, printre care:

- organizarea serviciilor de utilități publice;
- ameliorarea și menținerea teritoriului administrativ (construcția străzilor/drumurilor, amenajarea și întreținerea parcurilor, scuarurilor și cimitirelor, iluminatul public, măsurile împotriva inundațiilor, controlul colectării deșeurilor industriale, înhumarea animalelor moarte);
- stabilirea regulilor pentru utilizarea resurselor acvatice și forestiere (dacă nu sunt reglementări legale);
- asigurarea serviciilor educaționale pentru persoanele care își au reședința în teritoriul administrat (educație preșcolară, primară și secundară, activități/instituții educaționale non-școlare);
- instituțiile și activitățile culturale;
- accesul la servicii de sănătate, promovarea sportului și a unui stil de viață sănătos;
- asigurarea asistenței sociale pentru categoriile defavorizate ale populației;
- tutela, curatela și adopția;
- încurajarea activităților economice și măsurile privind diminuarea șomajului;
- emiterea permiselor și licențelor pentru activitatea antreprenorială, în condițiile legii;
- menținerea ordinii publice, combaterea abuzului de alcool și a degradării morale;
- stabilirea ordinii lucrărilor de construcție pe teritoriul administrat;
- ținerea Registrului Civil;
- colectarea și furnizarea datelor pentru statistica națională;
- organizarea alegerilor locale;
- participarea la activitățile de protecție civilă;
- transportul public;

- organizarea instruirii personalului didactic și a activităților educaționale;
- înregistrarea copiilor;
- protecția drepturilor copiilor.

Concomitent cu funcțiile autonome expres prevăzute de lege, administrațiile locale pot îndeplini și funcții voluntare (facultative).

Pentru realizarea funcțiilor atribuite, legislația stabilește veniturile fiscale ale administrației publice locale, care constituie partajări a patru impozite de stat:

- 1) impozitul pe venitul personal;
- 2) impozitul pe bunuri imobiliare;
- 3) taxa pentru loterii și jocurile de noroc;
- 4) taxa pentru resursele naturale.

Potrivit legislației naționale, de competența administrațiilor publice locale ține stabilirea taxelor locale prevăzute de legislația în vigoare. Pornind de la capacitatea financiară diferită a administrațiilor publice locale, Legea cu privire la egalizarea finanțelor publice locale prevede un sistem de egalizare bazat pe Fondul de egalizare financiară. Mecanismul de calcul privind necesitatea de finanțare cuprinde patru categorii demografice și este divizat: pentru orașe (cu subordonare republicană) – 47 la sută, și pentru novadi – 53 la sută. În cazul unor municipalități veniturile din subvențiile transferate din Fondul de egalizare ating cota de 55 la sută din veniturile totale [26, p. 49]. Chiar și în aceste condiții, veniturile proprii (45 la sută) constituie un nivel destul de înalt, fiind la nivelul mediei europene și asigurând autonomia reală a colectivităților descentralizate.

Suplimentar, administrațiile publice locale beneficiază de subvenții cu destinație specială, cea mai mare parte a acestora fiind destinată pentru salarizarea profesorilor. Alte tipuri de subvenții sunt prevăzute pentru literatura școlară, alimentarea gratuită a elevilor de clasa întâi, planificarea spațială, drumurile și străzile locale, compensații la transportul public, accesul la internet în bibliotecile publice. O sursă importantă pentru bugetele locale o constituie subvențiile pentru implementarea proiectelor europene [26, p. 50].

Dincolo de anumite rezerve prezente în cazul sistemului finanțelor publice locale, în special, disfuncțiile mecanismului de egalizare bazat doar pe criterii demografice și divizarea orașe-novadi, remarcăm abordarea conformă privind corelarea resurselor financiare ale administrațiilor publice locale cu competențele atribuite acestora.

În altă ordine de idei, finalizarea în anul 2009 a reformei administrativ-teritoriale nu a soluționat pe deplin problema organizării adecvate a teritoriului național. Astfel, cele mai mici

unități administrative au mai puțin de 1400 de locuitori, 3 dintre ele au sub 2000 de locuitori, iar 36 au între 2000 și 5000 de locuitori [26, p. 36].

Sub aspect regional, Letonia este divizată în 5 regiuni de planificare, funcțiile cărora se rezumă la planificarea dezvoltării regionale, cooperarea și coordonarea cu administrațiile locale privind implementarea proiectelor din diferite fonduri, inclusiv europene. În acest sens, constatăm similitudini privind abordările dezvoltării regionale în cazurile Letoniei și Moldovei.

Experiența Letoniei privind reforma de descentralizare este una care poate fi utilă pentru cazul Republicii Moldova. În particular, este vorba despre practicile pozitive privind conceptualizarea reformei, etapizarea amalgamării și utilizarea stimulentei financiare, dar și despre lecțiile care trebuie luate în considerare cu privire la importanța nivelului doi de administrare pentru organizarea optimală a serviciilor publice și, respectiv, facilitarea implementării politicilor de dezvoltare regională. În același context, merită atenție abordarea privind modernizarea serviciilor publice prin intermediul platformei comune de furnizare a acestora.

Practicile administrative analizate constituie un model de succes privind modernizarea administrației publice prin abordarea complexă a descentralizării puterii și deconcentrării serviciilor publice ale statului, bazat pe respectarea postulatelor doctrinare și rigorilor teoretice în organizarea sistemului administrativ descentralizat.

### **3.4. Concluzii la capitolul 3**

Organizarea și funcționarea administrației publice din Republica Moldova nu corespunde Principiilor Administrației Publice (SIGMA/OECD), fiind și în discordanță cu principiul fundamental al subsidiarității. Raționalizarea administrației publice centrale nu s-a bazat pe revizuirea recomandărilor înaintate în urma analizelor funcționale ale autorităților administrative centrale efectuate anterior, dar și fără a fi efectuate unele analize suplimentare.

Sistemul administrației publice locale din Republica Moldova este extrem de fragmentat, peste 1/3 dintre unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi nu întrunesc condițiile legale de constituirea acestora. Majoritatea absolută a autorităților administrației publice locale nu întrunește condițiile de capacitate administrativă, structurile și mijloacele administrative ale acestora nu corespund cu misiunea colectivităților teritoriale descentralizate. În virtutea circumstanțelor, autoritățile publice locale nu furnizează serviciile publice de care sunt responsabile, având, în special, rolul de reprezentare. Organizarea și funcționarea colectivităților teritoriale locale/autorităților administrației publice locale nu sunt conforme postulatelor doctrinare și rigorilor teoretico-științifice. Cadrul normativ privind organizarea și funcționarea sistemului administrației

publice locale, cel sectorial și subnormativ sunt incoerente, contradictorii, confuze și vagi; în mare parte, contravin esenței conceptului „autonomie locală”.

Experiența poloneză este un exemplu relevant privind conceptualizarea reformei de descentralizare, dar și transpunerea coerentă a acesteia în practică. Fundamentarea constituțională a principiului autonomiei locale, coerența cadrului normativ și a celui de reglementare, descentralizarea autorității publice în conformitate cu principiile subsidiarității, participarea autorităților locale la exercitarea guvernării în nume propriu și transferul de responsabilitate pentru actul guvernării locale sunt elementele caracteristice sistemului administrativ descentralizat din Polonia.

Experiența letonă este o abordare specifică a descentralizării, bazată pe organizarea administrativă a teritoriului cu un singur nivel, dar și utilizând etapa de amalgamare voluntară și elementele indispensabile acestui proces – stimulentele financiare și corelarea adecvată a resurselor financiare și materiale cu responsabilitățile (competențele) atribuite administrațiilor locale. Lecțiile reformei de descentralizare din Letonia demonstrează necesitatea instituirii nivelului administrativ regional.

Analiza comparată a practicilor de organizare și funcționare a guvernelor locale în Republica Moldova, Polonia și Letonia vine să confirme necesitatea respectării postulatelor doctrinare și a rigorilor teoretico-științifice privind organizarea sistemului administrativ descentralizat și modernizarea administrației publice prin abordarea complexă a descentralizării puterii și deconcentrării serviciilor statului.

Problema științifică soluționată prin materia abordată în capitolul 3 rezidă în elucidarea disfuncțiilor sistemului administrației publice din Republica Moldova și demonstrarea valorii strategice conceptualizării adecvate a reformei de descentralizare a puterii, ceea ce a determinat necesitatea inovării abordării modalităților de modernizare integrată a administrației publice centrale și a administrației publice locale, pentru valorificarea lor în practică.

## **4.PRIORITĂȚILE DE DEZVOLTARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII PUTERII**

### **4.1. Modernizarea administrației publice centrale prin dezvoltarea funcțiilor executive**

Prin Acordul de Asociere, Republica Moldova și-a asumat dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile; or, doar o birocrație raționalizată, competentă și deschisă poate sta la baza procesului de transformare a relațiilor dintre stat, cetățeni și sectorul privat [103]. În acest sens, Acordul de Asociere stabilește domeniile prioritare privind modernizarea administrației publice:

(a) dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității lor, și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategic eficient, participativ și transparent;

(b) modernizarea serviciilor publice care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor;

(c) crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor, precum și angajării echitabile și transparente, instruirii, evaluării și remunerării;

(d) gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și

(e) promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici [1, p. 42].

În esență, este vorba despre modernizarea administrației publice în conformitate cu cele șase domenii cheie de reformare stabilite de Comisia Europeană și care formează baza Principiilor Administrației Publice:

- cadrul strategic al reformei administrației publice;
- elaborarea și coordonarea de politici;
- serviciul public și managementul resurselor umane;
- responsabilitatea;
- prestarea serviciilor;
- managementul finanțelor publice [99; 108].

Analizând starea de fapt, în subcapitolul 3.1 am demonstrat neconformitatea cadrului existent al administrației publice centrale de specialitate în raport cu Principiile Administrației Publice. În altă ordine de idei, am constatat existența unui document de politici privind reforma administrației publice, bazat pe radiografia SIGMA/OECD (Raportul de țară), fiind vorba despre Strategia privind

reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, care, în linii mari, corespunde Principiilor Administrației Publice [30].

Strategia are ca scop stabilirea cadrului general de reformă a administrației publice și conține elemente intersectoriale și novatorii ale reformei generale și profunde a domeniului, fiind bazată pe descentralizarea puterii și urmând să asigure o definiție și o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală și cea locală, între administrația publică și sectorul privat.

„Strategia este fundamentată pe viziunea că administrația publică 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.

Obiectivul general al reformei administrației publice este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice.” [30, p. 7]

În contextul dat, luând în calcul analiza realizată privind transpunerea inadecvată a Strategiei în perioada 2016-2020, considerăm oportună actualizarea acesteia prin prisma obiectivelor și acțiunilor nerealizate, dar și în strânsă legătură cu procesele descentralizării, de reorganizare administrativ-teritorială, cu cele de dezvoltare regională și altele conexe domeniului [108; 109].

„Obiectivul specific” 1, al componentei 6.1 „Responsabilizarea administrației publice” vizează „raționalizarea structurii administrației publice centrale în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică”. În pofida obiectivelor și direcțiilor de acțiuni trasate prin Strategie, reformele realizate în perioada trecută (anii 2017-2021) n-au fost corelate acestora, fiind, mai degrabă, o abordare conjuncturală. Or, reorganizarea instituțională a Guvernului nu s-a bazat pe recomandările înaintate în urma analizelor funcționale ale autorităților administrative centrale efectuate anterior, dar și fără a fi efectuate unele analize suplimentare, așa cum prevede Strategia.

În contextul dat, întru reconsiderarea stării de lucruri trebuie să se revină la revizuirea acestor recomandări, precum și să fie efectuate analize suplimentare, care ar argumenta reorganizarea instituțională a Guvernului. Totodată, optimizând numărul și funcțiile autorităților administrative și ale instituțiilor publice trebuie respectate cu strictețe criteriile prevăzute în Strategie:

- consolidarea funcțiilor de elaborare a politicilor doar la nivelul ministerelor;

- gruparea funcțiilor de același fel pentru a obține economii de scară și pentru a maximiza sinergia proceselor;
- excluderea ambiguității, dublării sau suprapunerii funcțiilor;
- separarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor;
- exceptând cazurile când exercitarea funcțiilor este în interes public, desființarea, delegarea sau privatizarea acestora și redistribuirea resurselor către alte funcții mai importante;
- preluarea funcțiilor improprii de la entitățile economice proprietate a statului (elaborarea politicilor, reglementare și control, prestarea serviciilor administrative) [30, p.16].

În aceeași ordine de idei, urmează să fie stabilit mecanismul de revizuire periodică și coerentă a eficienței și eficacității structurii administrative, a necesităților și a costurilor de administrare, pentru adaptarea instituțională a structurii administrației publice la prioritățile Guvernului și, respectiv, elaborată metodologia de evaluare a costurilor și necesităților la crearea noilor autorități și instituții publice.

Eficientizarea administrației publice centrale este în dependență directă de respectarea rigorilor doctrinare în organizarea acesteia. Or, „sistemele moderne de administrație publică se bazează pe o distincție clară între diversele instituții dintr-un sector dat de elaborare a politicilor, acestora le sunt asociate diverse sisteme de stabilire a responsabilităților...: instituții de elaborare a politicilor; organisme de reglementare și autorizare; organisme de supervizare; inspectorate; instituții furnizoare de servicii; instituții tutelate” [19, p. 45]. În contextul dat, urmează să fie realizate ajustările de rigoare la Legea privind administrația publică centrală de specialitate, asigurându-se, astfel, un sistem coerent și bine definit privind stabilirea responsabilităților și cadrul de raportare.

Întru asigurarea responsabilizării activității autorităților și instituțiilor publice urmează să fie revizuit Codul administrativ, după caz, redefinirea acestuia conform esenței în unul de procedură administrativă, prevăzându-se norme clare și coerente de reglementare a relațiilor dintre ministere și organismele de raportare, crearea sistemelor de management al performanțelor instituționale, precum și eficientizarea procedurii în contencios administrativ [30, p. 18]. În aceeași ordine de idei, trebuie să fie asigurată promovarea proiectului de lege privind răspunderea ministerială, care va include și responsabilitatea politică individuală ce se va extinde asupra controlului performanței autorităților și instituțiilor subordonate acestora, dar și să fie asigurată reglementarea clară și exhaustivă privind răspunderea publică.

Problema transparentizării impune necesitatea actualizării Legii privind accesul la informație, avându-se în vedere „promovarea unei atitudini proactive privind transparența activității autorităților și instituțiilor publice, asigurarea respectării cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale acestora în rețeaua Internet și a actualizării materialelor informative pe paginile-web oficiale, publicarea registrelor de date actualizate la zi” [30, p. 18]. În egală măsură trebuie determinată autoritatea responsabilă de implementarea legii respective; or, neglijarea prevederilor acesteia afectează drepturile constituționale ale cetățenilor, dar și poate conduce la restrângerea acestora, cum, de altfel, poate fi calificat cazul declarării acesteia desuetă prin decizia Curții Supreme de Justiție (Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ), decizie ulterior revăzută.

Eficiențizarea administrației publice centrale necesită modernizarea procesului de luare a deciziilor, de planificare strategică și de elaborare a politicilor. Folosirea datelor pentru politici bazate pe dovezi și a bunelor practici este instrumentul pentru această transformare [99]. În acest sens, trebuie să fie realizate plenar prevederile obiectivelor specifice și ale direcțiilor de acțiune prevăzute la componenta 6.2 „Elaborarea și coordonarea politicilor publice” a Strategiei 2016-2020 [30, p. 27-30].

Modernizarea serviciilor publice are drept scop îmbunătățirea accesului la aceste servicii, asigurându-se un nivel stabil de calitate a serviciilor prestate. Pentru atingerea obiectivelor scontate, trebuie să fie asigurată dezvoltarea cadrului normativ și metodologic coerent, inclusiv a Legii cu privire la serviciile publice care să definească clar esența și diversitatea acestora, dar și să servească drept bază pentru reglementarea serviciilor publice. Reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor, prin regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate a autorităților și instituțiilor publice, trebuie să devină una dintre activitățile prioritare ale administrației publice centrale de specialitate. Digitizarea serviciilor publice și implementarea modelului de „ghișeu unic”, în special a celor pe baza administrațiilor locale, trebuie să devină obiectivul final în acest sens. În același context, administrația publică centrală de specialitate urmează să stabilească clar lista serviciilor publice de care este responsabilă și să definească modalitățile de prestare a acestora, luând în calcul partajarea prestării unor servicii cu autoritățile regionale și cele locale, dar și utilizarea „ghișeului unic” pe platforma administrațiilor locale [108].

La componenta „Managementul finanțelor publice”, obiectivul general prevede crearea unui sistem de management financiar modern, bazat pe principii și reguli care să asigure disciplina bugetar-fiscală și proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia.



În conformitate cu angajamentele asumate prin Acordul de Asociere privind crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor, urmează să fie asigurată ajustarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne potrivit Principiilor Administrației Publice.

Actualizarea Strategiei, conform analizei realizate și coroborate cu procesele conexe domeniului trebuie să fie susținută de eforturi consolidate privind controlul implementării adecvate a acesteia; or, anume lipsa unui control sever a generat tergiversarea procesului și devierile atestate. În acest sens, Strategia actualizată trebuie să fie aprobată de plenul Parlamentului, așa cum prevede art. 66 al Constituției Republicii Moldova, ceea ce ar presupune și rigurile controlului parlamentar. În aceeași ordine de idei, urmând lecțiile învățate, dar și practică statelor care au trecut prin acest proces, se impune necesitatea stabilirii unei autorități publice centrale de specialitate responsabile de coordonarea procesului de reformă a administrației publice, descentralizării puterii, reorganizării administrativ-teritoriale, dezvoltării regionale și a altor procese conexe [96; 109].

#### **4.2. Deconcentrarea serviciilor publice ale statului – premisă pentru modernizarea prestării acestora și condiționalitate a descentralizării**

Societatea în schimbare stabilește cerințe noi față de statul democratic, care, întru realizarea necesităților crescânde ale populației, trebuie să se adapteze/să-și adapteze structura în vederea satisfacerii cât mai eficiente a acestora. Secolul XX se caracterizează printr-un proces amplu privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale și a celei regionale. Principiul subsidiarității este aplicat pe larg în practica administrativă a democrațiilor avansate. Descentralizarea, ca tendință a politicii administrative, este un fenomen complex, fiind o modalitate eficientă de gestionare a treburilor publice la nivel local și de implicare a cetățenilor în procesul decizional; totodată, descentralizarea, fiind generatoarea inegalității dintre colectivitățile bogate și cele sărace, condiționează o anumită organizare administrativă a teritoriului, pentru a preveni formarea regiunilor supuse pericolului deșertificării progresive și, respectiv, a unora supradezvoltate [141, p. 276]. Experiența descentralizării puterii a revelat și problema corelării acesteia cu deconcentrarea lor adecvată. Exemplul Franței este unul relevant în contextul dat. Or, la zece ani de la inițierea reformei de descentralizare, Franța s-a confruntat cu probleme serioase, care au condus la inițierea altei etape privind descentralizarea, fiind vorba despre Legea din 6 februarie 1992 [135]. Prin art. 1, legea stabilește expres că administrarea teritorială a Republicii este asigurată de către colectivitățile teritoriale și de către serviciile deconcentrate ale statului, în baza respectării

principiului liberei administrării a colectivităților locale, într-o manieră privind amenajarea teritoriului, garantarea democrației locale și întru facilitarea modernizării serviciilor publice. Legea a definit serviciile deconcentrate, stabilind misiunea acestora cu referire la domeniile ce vizează relațiile statului cu colectivitățile locale. În același context, au fost definite raporturile serviciilor deconcentrate cu colectivitățile locale, respectiv, mecanismul de participare/implicare a acestora în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților descentralizate [108].

Conform doctrinei franceze, liniile directoare ale descentralizării presupun cele două mari echilibre ale acesteia – organizarea adecvată a teritoriului și deconcentrarea simetrică a statului/puterii [100]. Deconcentrarea realizată prin legea din 1992 avea menirea de a crea un nou echilibru între aleșii locali și reprezentanții locali ai statului, ale căror puteri au fost consolidate [141, p. 286].

Din perspectivă doctrinară, deconcentrarea este o modalitate de organizare a sistemului administrativ centralizat. Avându-și originea în organizarea administrativă introdusă de Napoleon Bonaparte, acest sistem presupune transferul către un agent local al statului a puterii de decizie, care anterior era exercitată de conducătorul ierarhic superior [141, p. 268]. În esență, decidentul este același – statul –, doar că decizia este luată la nivel local, de către reprezentantul acestuia. În accepțiune modernă, deconcentrarea presupune distribuirea responsabilităților administrative și a resurselor financiare la diferite niveluri ale administrației. Codul administrativ al României definește deconcentrarea drept „distribuirea de atribuții administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către structuri proprii de specialitate din unitățile administrativ teritoriale” [61]. În cazul Republicii Moldova, legislația nu definește expres acest concept, dar, totodată, Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art. 31, prevede: „Pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sunt responsabile, ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice deconcentrate pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine, care sunt constituite în calitate de structuri organizaționale separate”. Remarcăm diferența abordărilor în practica administrativă din Republica Moldova și în cea din România față de experiența franceză, în special cu referire la Legea din 6 februarie 1992 [135]. În contextul celor expuse, ne vom referi la modificările operate în Tratatul de instituire a Comunității Europene, prin care s-a stabilit obligativitatea respectării principiului subsidiarității, ceea ce presupune exercitarea competențelor la un nivel cât mai apropiat de cetățeni [159]. În acest sens, deconcentrarea trebuie văzută în lumina principiului buneii guvernări, recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării și prin

Ghidul privind calitatea administrației publice și care presupune dezvoltarea adecvată a acesteia în condițiile descentralizării puterii [108].

Conform opiniei exprimate de J. Rivero și J. Waline, „conceptul imprecis, dar stimulat, al modernizării administrației se află în spatele legii” [141, p. 285]. Așadar, este vorba despre modernizarea administrației publice, urmărindu-se, conform legii în cauză, facilitarea modernizării serviciilor publice. Or, în condițiile descentralizării, cetățenii beneficiază de servicii publice nemijlocit la locul de trai, din partea autorităților publice locale, iar cele prestate de serviciile deconcentrate nu sunt organizate adecvat, ceea ce creează un anumit disconfort, diminuând, astfel, efectele descentralizării, persistând chiar riscurile compromiterii acesteia [108].

Relevante în acest sens sunt constatările Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 cu referire la faptul că „autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente [...] este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acesteia cu capacitatea de a produce rezultate calitative” [30, p. 3]. În acest context, obiectivul general al reformei administrației publice este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cu cele ale entităților sociale și economice [30, p. 8]. Unul dintre elementele intersectoriale și inovatorii ale reformei generale și profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea. Or, reforma administrației publice, bazată pe descentralizarea puterii, urmează să asigure o definiție și o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale. Totodată, schimbările calitative majore de modernizare și eficientizare a sistemului administrației publice locale pot avea loc doar în contextul unei reforme principiale și profunde a întregului sistem administrativ, bazată pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale.

În acest sens, componenta 6.1. a Strategiei privind reforma administrației publice, prin „obiectivul specific” 1, stabilește „separarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor, funcțiile de reglementare și control și funcțiile de prestare a serviciilor” [30, p. 16].

La această etapă se impun anumite concluzii, pe care le putem deduce din analiza realizată anterior. Astfel, principiul deconcentrării serviciilor publice ale statului este unul determinant în ceea ce privește organizarea administrației publice în contextul descentralizării puterii conform principiului subsidiarității, vizează administrația publică centrală, prezumându-se transferul către organele deconcentrate ale administrației publice centrale a puterii de decizie privind administrarea treburilor statului în teritorii și raporturile acestuia cu colectivitățile descentralizate/autoritățile publice ale acestora.

În contextul fundamentării teoretice a conceptului deconcentrării, sunt relevante constatările și concluziile studiului „Evaluarea serviciilor publice deconcentrate în Republica Moldova” (Raport Final), realizat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) [28]. Astfel, la capitolul „Identificarea serviciilor publice deconcentrate și prezentarea lor”, concluziile-cheie sunt următoarele:

- definiția și lista oficială a serviciilor deconcentrate este incompletă;
- nu există o listă uniformă a funcțiilor publice deconcentrate;
- conceptul „servicii publice” nu este definit oficial în documente normative și este utilizat cu sensuri diferite;
- distribuția teritorială a organelor deconcentrate este inegală;
- nu există o suprapunere semnificativă a rețelelor instituțiilor deconcentrate cu potențial pentru partajarea de resurse;
- cea mai mare parte a funcțiilor municipale se formează prin politicile administrației centrale și se bazează strict pe normativele administrației centrale. Prin natura lor, aceste funcții nu sunt funcții deconcentrate, dar sunt funcții de stat delegate [28, p. 4].

La capitolul „Analiza instituțiilor deconcentrate selectate”, studiul constată:

- cea mai mare parte a organelor deconcentrate sunt filiale teritoriale ale instituțiilor centrale, cu autonomie limitată;
- cea mai mare parte a organelor deconcentrate sunt finanțate insuficient;
- conexiunile organelor deconcentrate cu administrațiile locale sunt destul de slabe;
- conceptul „servicii publice” nu are o definiție oficială în documentele normative și este utilizat cu implicații diferite;
- nu există o listă comună a funcțiilor publice centralizate;
- distribuția teritorială a organelor deconcentrate este inegală;
- nu există o suprapunere semnificativă a rețelelor instituțiilor deconcentrate cu potențial pentru partajarea resurselor;
- serviciile sunt orientate mai degrabă către proces decât către client;
- nu există politici de prestare a serviciilor pe orizontală;
- o parte importantă a serviciilor publice (în special, serviciile de informare și de reglementare) poate fi prestată după principiul ghișeului unic, prin separarea procesului de adoptare a deciziilor de furnizorul de servicii. Cu toate acestea, serviciile publice precum educația, protecția sănătății, asistența socială, cultura vor necesita contactul direct cu beneficiarul [28, p. 5].

Potrivit sondajului realizat cu privire la „Accesibilitatea serviciilor deconcentrate”, concluziile-cheie sunt următoarele:

- opinia predominantă a respondenților cu privire la accesibilitatea serviciilor este una negativă;
- au fost depistate probleme de accesibilitate în cazul Comisariatului de Poliție;
- oficiile Stării Civile nu sunt orientate către nevoile clienților [28, p. 6].

Analiza capacității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat privind „Politici și mecanisme de îmbunătățire a calității serviciilor deconcentrate și a accesibilității acestora” constată următoarele:

- nu există o politică uniformă în domeniul calității prestării serviciilor. Standardele de calitate a serviciilor sunt diferite în toate instituțiile de stat deconcentrate. Nu există o politică națională specială în ceea ce privește accesibilitatea grupurilor vulnerabile la serviciile furnizate de organele deconcentrate sau APL;
- oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt cel mai bine localizate, pentru a-și asuma rolul de administrare a reformei serviciilor;
- noile funcții vor solicita un statut legal nou (actualizat) al OTCS [28, p. 7-8].

În contextul asumării Acordului de Asociere, Republica Moldova a beneficiat de suportul inițiativei SIGMA în vederea evaluării administrației publice și elaborării concepției reformării acesteia în conformitate cu Principiile Administrației Publice stabilite de Comisia Europeană [152]. În acest sens, „Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration Moldova” constată lipsa unei abordări conceptuale privind modernizarea serviciilor publice, dar și lipsa unei viziuni strategice privind implementarea procesului de modernizare a serviciilor publice din perspectiva administrației de stat [150]. Întru redresarea stării de lucruri, prin Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, au fost trasate obiective ambițioase [30, p. 41-43], dar care așa și nu au fost realizate. Astfel, studiul „Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuirii resurselor” (Institutul de Dezvoltare Urbană și Transparency International-Moldova), realizat în anul 2018, constată caracterul tergiversat al implementării acțiunilor prevăzute pentru perioada evaluată [58, p. 40]. Conform Indicatorilor de monitorizare, ponderea serviciilor publice supuse reingineriei și digitizării reutilizând infrastructura guvernamentală instituită, prevedea ținta pentru anul 2018 – 30 la sută, iar ținta pentru anul 2020 – 100%, obiective care au fost ratate. Astfel, prevederile Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 reiterează obiectivele Strategiei descrise mai sus (1.41.2, 1.43.5, altele ) [31]. În același timp, constatăm că Planul de acțiuni al Guvernului deviază de la obiectivele stabilite prin Strategie. Astfel, componenta 6.3. „Modernizarea serviciilor publice”, prin „obiectivul specific” 2 „Creșterea

calității și accesibilității serviciilor prin reingineria proceselor operaționale și digitizare, precum și prin crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice”, prevedea pentru etapa a doua (2019-2020) „Crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice în limitele descentralizării și autonomiei locale” [30, p. 42]. Vom constata formularea confuză a acțiunii prevăzute, dar, în esență, este vorba despre una dintre cele două opțiuni privind crearea centrelor de deservire a clienților – „Administrația locală (APL) devine centru universal de deservire a clienților atât pentru serviciile descentralizate, cât și pentru cele deconcentrate; Consolidarea front office-urilor instituțiilor deconcentrate în scopul prestării serviciilor administrației centrale” [28, p. 6]. În cazul nostru, este vorba despre prima opțiune, așa cum stabilește sintagma *în limitele descentralizării și autonomiei locale*, dar și luând în considerare „obiectivele specifice” 2 și 3 ale componentei 6.1. „Responsabilizarea administrației publice” a Strategiei 2016-2020 [30, p. 16-17]. În pofida prevederilor Strategiei și obligativității implementării acesteia, Planul de acțiuni are drept obiectiv „1.43. Stabilirea calității și accesibilității serviciilor publice pentru cetățeni și business”, respectiv Acțiunea 1.43.5., care prevede „Dezvoltarea rețelei naționale a centrelor multifuncționale de prestare a serviciilor publice” [31]. Altfel spus, opțiunea aleasă este alta decât cea prevăzută de Strategie, fiind în disonanță cu prevederile acesteia, care statuează: „Strategia va constitui documentul de referință pentru elaborarea și actualizarea documentelor de politici care contribuie la realizarea acestei reforme, în special Planul de acțiuni de modernizare a serviciilor publice și Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă. O atenție deosebită va fi acordată sincronizării eforturilor și maximizării sinergiei, în special la nivelul planurilor de acțiuni, dintre procesele de reformă inițiate prin prezenta Strategie și Strategia Națională de Descentralizare, extinsă până în anul 2018” [30, p. 4].

În altă ordine de idei, vom reitiera problemele identificate de SIGMA: „Reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice, prin regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate a autorităților și instituțiilor publice, nu reprezintă, deocamdată, una dintre activitățile prioritare ale Guvernului. Capacitățile reduse ale autorităților centrale și locale responsabile de prestarea serviciilor publice de a aplica cadrul metodologic de reinginerie a serviciilor publice [...] exemple de reinginerie și digitizare a serviciilor publice individuale sunt foarte puține [...] Lipsește o abordare unică privind implementarea modelului de „ghișeu unic” în prestarea serviciilor publice [...] Principiul de „ghișeu unic” este înțeles, deocamdată, doar ca un mecanism de eficientizare a activității de întreprinzător [...]” [30, p. 39].

Generalizând problema implementării Strategiei, la capitolul 6.3. al acesteia „Modernizarea serviciilor publice” constatăm abordarea unilaterală a acesteia. Or, crearea centrelor multifuncționale a rezolvat doar parțial problema invocată, fiind vorba de anumite servicii ale trei

foste întreprinderi de stat (Registru, Camera Înregistrării de Stat, Cadastru) și două autorități administrative (Serviciul Stare Civilă, Camera de Licențiere). În același timp, recomandările SIGMA privind abordarea sistemică a problemei, transpuse în Strategie, au fost neglijate [30, p. 4, p. 16-17]. Se constată și neîndeplinirea prevederilor Strategiei privind reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice, prin regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate a autorităților și instituțiilor publice, condiție primordială în vederea modernizării acestora [108].

Analiză realizată privind problema serviciilor publice în condițiile Republicii Moldova atestă, contrar existenței documentelor de politici relevante (Strategia), insuficiența reglementărilor normative ce ar aduce claritate deplină în ce privește esența conceptului de „servicii publice” și a diversităților acestora (Legea serviciilor publice), implementarea inadecvată a politicilor privind modernizarea serviciilor publice, dar și carențele conceptuale ale documentelor de politici privind modernizarea serviciilor publice (Strategia 2016-2020, componenta 6.3., „obiectivul specific” 2, etapa 2019-2020; Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, Acțiunea 1.43.5., altele).

În altă ordine de idei, se constată sistemul fragmentat al instituțiilor de stat deconcentrate, caracterul inadecvat al acestora, în raport cu principiul subsidiarității (statutul legal), lipsa unei politici uniforme în domeniul calității prestării serviciilor, inaccesibilitatea serviciilor deconcentrate din perspectiva clientului, conexiunile lor slabe cu administrațiile locale.

Revenind la rolul statului modern, vom reitiera problema ce îmbunătățirea calității serviciilor publice și accesibilității lor. Or, modernizarea curentă a prestării serviciilor publice constituie problema-cheie pe agenda modernizării administrației publice din democrațiile avansate și cele care urmează această cale. Descentralizarea puterii, prin care o parte din serviciile publice (cele de interes local) sunt apropiate de beneficiari, cere o abordare similară și în cazul serviciilor publice prestate de administrația statală (deconcentrată). Subsidiaritatea – principiul fundamental de organizare a procesului decizional în Uniunea Europeană – presupune apropierea deciziei la nivelul autorității celei mai apropiate de cetățean sau a celei mai puțin competente autorități centrale. În acest sens, descentralizarea puterii – formarea colectivităților teritoriale apropiate de cetățean – cere deconcentrarea adecvată a structurilor statale, asigurând, astfel, apropierea de cetățean a serviciilor publice prestate de către organele deconcentrate [108]. Conform doctrinei franceze, este vorba despre unul dintre cele două mari echilibre, condiție de bază privind reușita descentralizării, fiind și una dintre lecțiile descentralizării franceze. În acest sens, Legea din 6 februarie 1992 a avut menirea să transpună în viață acest deziderat [117, p. 21-22; 141, p. 285-286]. Este și concluzia studiului „Evaluarea serviciilor publice deconcentrate în Republica Moldova”, citat supra, care relevă „că aplicarea inițiativei de modernizare a prestării serviciilor este foarte importantă nu doar pentru a

realiza obiectivele particulare de modernizare a prestării serviciilor, ci și pentru a facilita implementarea reușită a inițiativei de descentralizare și a reformei teritoriale [28, p. 25]. Concluzia dată este argumentată prin faptul că separarea deținătorului funcției și a mecanismului de prestare a serviciilor este benefică în evitarea efectelor negative ale reformei teritoriale, care este o condiție inseparabilă a descentralizării. Or, pentru beneficiari, nu contează la ce nivel al administrației se iau deciziile, contează accesibilitatea și calitatea satisfacerii nevoilor existente. În acest sens, cooperarea cu administrațiile locale, prin delegarea funcțiilor sau furnizarea prin intermediul ghișeului unic pe platforma acestora, este soluția optimală.

În contextul celor expuse, luând în calcul experiențele democrațiilor avansate (Franța, Polonia, altele), dar și practica Republicii Moldova din perioada 1999-2003, concluziile studiului menționat, vom stăruie în ceea ce privește necesitatea deconcentrării adecvate a structurilor administrației publice centrale, în vederea creării condițiilor propice pentru îmbunătățirea calității serviciilor prestate de organele deconcentrate ale acesteia. În condițiile descentralizării puterii și organizării administrative a teritoriului național conform principiilor și liniilor directoare ale acesteia, urmează să fie realizată deconcentrarea structurilor administrației publice centrale, prin revenirea la instituția prefecturii, care să fie organizate la nivelul regiunilor administrative și al municipiului Chișinău. Pornind de la experiența reformei din anii 1999-2003, de la experiența franceză, de la alte experiențe relevante (instituția voievodului în Polonia), dar și urmând principiul subsidiarității, prefecturile trebuie înzestrate cu toate competențele ce vizează administrarea teritoriilor și relațiile statului cu colectivitățile teritoriale locale și regionale, stabilind și procedurile de implicare a acestora în dezvoltarea durabilă a colectivităților descentralizate. În esență, este vorba despre delegarea reală a împuternicirilor către aceste structuri, care să aibă puterea de decizie în ceea ce privește realizarea politicilor statului în teritoriile respective [108].

La modul general, prefectul, în calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local, trebuie să aibă atribuții de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, atribuții privind controlul legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și regionale și contestarea actelor administrative ale acestora, pe care le constată drept ilegale, atribuții de consultare a autorităților administrației publice locale, la solicitarea acestora, cu privire la aplicarea actelor normative din sfera lor de competență, atribuții privind situațiile de urgență.

Pentru exercitarea activității serviciilor deconcentrate, teritoriul statului va fi organizat în circumscripții administrative – regionale –, care vor corespunde cu teritoriile colectivităților descentralizate regionale, respectiv, la nivelul entităților de bază – unităților administrativ-teritoriale



de nivelul întâi. După caz, în funcție de modalitatea deconcentrării serviciilor administrației publice centrale aleasă, poate fi organizat și nivelul intermediar.

Luând ca bază recomandările studiului „Evaluarea serviciilor publice deconcentrate în Republica Moldova”, susținem ideea privind asigurarea accesibilității serviciilor în toată țară, prin delegarea de către administrația publică centrală de specialitate a sarcinilor de prestare a serviciilor către administrațiile locale, evitând, astfel, necesitatea oficiilor regionale, dar și reducând esențial costurile administrative aferente furnizării acestora. O atare abordare este conformă și facilitează descentralizarea puterii și reforma administrativ-teritorială, respectiv, crearea colectivităților descentralizate cu capacitate administrativă în vederea gestionării eficiente a propriilor interese publice, dar și ca platformă pentru crearea centrului universal de deservire a clienților (ghișeului unic), inclusiv privind serviciile publice ale statului.

În contextul dat, se impune definirea modernizării modului de prestare a serviciilor publice ca obiectiv prioritar privind facilitarea descentralizării puterii. Autoritățile publice centrale de specialitate vor analiza și decide delegarea funcțiilor pasibile furnizării prin intermediul platformei administrațiilor locale; respectiv, vor elabora standardele accesibilității și calității serviciilor respective, asigurând reingineria proceselor operaționale și digitizarea acestora din perspectiva adoptării principiului ghișeului unic, care trebuie să devină unul dintre obiectivele finale privind procesul de modernizare a prestării serviciilor publice. Or, varianta platformei administrațiilor locale ca centru universal de prestare a serviciilor publice oferite de stat și colectivitățile teritoriale, în conformitate cu principiul subsidiarității, dar, în special, cu cel al eficienței și eficacității acestora, este mai mult decât relevantă, fiind, de altfel, și obiectivul trasat în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

Lansarea mecanismului de prestare a serviciilor de stat deconcentrate prin intermediul ghișeului unic pe platforma administrațiilor locale trebuie sincronizată cu procesele de modernizare a serviciilor municipale și corelată cu activitățile de e-guvernare, asigurându-se accesul direct al autorităților publice locale la bazele de date centralizate.

În categoria acțiunilor primordiale se înscrie definirea și descrierea esenței serviciilor publice, altfel spus, elaborarea și adoptarea Legii serviciilor publice, așa cum recomandă studiul relevant și, respectiv, raportul SIGMA, dar și dezvoltarea întregului cadru normativ și metodologic pentru asigurarea modernizării serviciilor publice, conform bunelor practici europene și internaționale în domeniu, așa cum prevede Strategia 2016-2020, care stabilește acest obiectiv pentru anul 2018 [28, p. 25; 30, p. 41-43]. În esență, legislația relevantă trebuie să definească conceptul „deconcentrarea serviciilor publice” din perspectiva principiului subsidiarității, prezumându-se transferul către organele deconcentrate ale administrației publice centrale a puterii de decizie privind administrarea

treburilor statului în teritorii, dar și raporturile acestuia cu colectivitățile descentralizate/autoritățile publice ale acestora, respectiv, să se prevadă mecanismul bine definitivat al delegării competențelor statului către colectivitățile descentralizate, inclusiv furnizarea acestora prin ghișeu unic, creat pe platforma administrațiilor locale.

În concluzie, constatăm că reingineria proceselor operaționale și digitizarea serviciilor, dar și crearea rețelei de centre universale de prestare a lor, vor conduce la creșterea calității și accesibilității acestora. Dezvoltarea conceptului în baza experiențelor avansate, în special prin extinderea soluțiilor de ghișeu unic în baza platformei administrațiilor locale, va facilita reforma de descentralizare prin eficientizarea maximă a serviciilor prestate atât de organele deconcentrate ale administrației publice centrale, cât și de cele ce țin de responsabilitatea autorităților publice locale. Altfel spus, în condițiile sistemului administrativ descentralizat, administrația publică este realizată mai eficient prin îmbinarea armonioasă a activității colectivităților teritoriale descentralizate și a serviciilor deconcentrate ale statului, care, în corespundere cu principiul subsidiarității, prestează servicii la nivel local în numele acestuia, având puterea de decizie necesară, dar și beneficiind de platforma administrațiilor locale pentru prestarea serviciilor de care sunt responsabile.

Ca urmare a celor expuse *supra*, am stabilit interdependența dintre deconcentrarea serviciilor publice ale statului în conformitate cu principiul subsidiarității și modernizarea modului de prestare a acestora. În același timp, modernizarea prestării serviciilor publice ale statului este un element indispensabil pentru reușita descentralizării. În aceste condiții, deducem că deconcentrarea serviciilor publice ale statului este o condiționalitate privind implementarea descentralizării puterii. Or, eficientizarea sistemului administrației publice locale poate avea loc în condițiile reformei complexe a sistemului administrativ, bazate pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale [108].

Pornind de la constatările și concluziile expuse în subcapitolul dat, în condițiile Republicii Moldova, care, potrivit Constituției, este un stat descentralizat, trebuie organizat adecvat sistemul administrativ, asigurându-se deconcentrarea serviciilor statului în conformitate cu principiul subsidiarității și definind modernizarea prestării serviciilor ca obiectiv prioritar pentru susținerea descentralizării puterii.

#### **4.3. Modernizarea administrației publice locale prin dezvoltarea funcțională a acesteia**

Pornind de la analiza stării de lucruri și identificarea disfuncționalităților sistemului administrației publice locale, menționăm necesitatea modernizării acestuia prin dezvoltarea lui funcțională și instituțională. Acest obiectiv este prezent și în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană (Titlul 4, art. 21-23), accentuându-se necesitatea „[...] modernizării

și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor publice de calitate cetățenilor Republicii Moldova” [1, p. 41]. În acest context, întru dezvoltarea funcțională a administrației publice locale, se impune realizarea a trei obiective:

- atribuirea adecvată a competențelor autorităților administrației publice locale;
- asigurarea resurselor financiare în concordanță cu competențele stabilite;
- atribuirea efectivă a patrimoniului local [106].

Doctrinar, prin descentralizarea teritorială este recunoscută existența nevoilor specifice locale, distincte de cele naționale și care, fiind scoase de sub autoritatea statului, sunt descentralizate, respectiv, trecute în competența exclusivă a colectivităților teritoriale locale. Constituția Republicii Moldova, în art. 112 (2), stabilește expres: „Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe” [16, p. 37]. Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă dezvoltă prevederile constituționale, definind în capitolul 2 „Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale”. În esență, este vorba despre interesele specifice locale, care, conform practicii generale, se referă la utilitățile publice (serviciile publice de gospodărie comunală), care sunt legate de habitat (locuința oamenilor), dar și la cele aferente acestora (urbanismul, salubritatea, înverzirea, întreținerea cimitirelor, transportul public local, altele). Aceste servicii sunt scoase de sub autoritatea statului și sunt transmise către colectivitățile descentralizate/autoritățile administrației publice locale. Prin natura lor (descentralizarea teritorială), aceste servicii sunt descentralizate și constituie competența proprie (exclusivă) a colectivităților teritoriale locale/autorităților administrației publice ale acestora. În aceste condiții, trebuie definitivat clar și coerent cadrul normativ privind esența intereselor specifice locale, fiind vorba despre reconceptualizarea Legii nr. 1402 din 24.10.2002 cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală. Respectiv, se impune organizarea judicioasă a sistemului administrației publice locale prin atribuirea adecvată a competențelor și alocarea resurselor necesare pentru realizarea acestora, în conformitate cu postulatele doctrinei, rigurile teoretico-științifice, dar și luând în calcul experiența mai multor state, analizată în prezenta lucrare [102; 103; 106].

În contextul celor expuse, urmează să fie definite clar competențele proprii (exclusive) ale colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale. Actualele prevederi ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă (art. 4/1) definesc domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale. În acest sens, vom preciza că dreptul public utilizează noțiunea „competență”, care este una fundamentală, înțelegând prin ea aptitudinea juridică de adoptare (luare) a deciziilor corespunzătoare în exercitarea unei funcții guvernamentale, administrative, jurisdicționale sau în exercitarea unui mandat efectiv [120, p. 54].

Din alt punct de vedere, responsabilitățile stabilite prin Legea 435/2006 sunt formulate incorect, cum ar fi în cazul art. 4/1, lit. a) „planificarea urbană...”, de fapt, fiind vorba despre domeniul urbanismului și amenajării teritoriului. Prevederile stipulate la lit. k) și la lit. l) nu constituie în sine un domeniu de activitate, fiind, mai degrabă, parte a domeniului dezvoltare locală (economică). În cazurile lit. h) și lit. m) putem vorbi de competențe partajate între stat și colectivitățile locale, iar în cazul organizării serviciilor antiincendiare (lit. n) este vorba despre o competență a statului care ar putea fi delegată autorităților locale, în condițiile legii. Totodată, sunt descrise și activități inutile, cum ar fi prevederea de la lit. b) „[...] de epurare și evacuare a apelor utilizate și pluviale”; or, în cazul apelor pluviale poate fi vorba doar despre evacuarea acestora. Vom constata și lipsa definirii în legislație a diferitor tipuri de competențe (proprii/exclusive, delegate, partajate), dar și lipsa unui cadru juridic/instituțional de alocare a acestora, conform unor principii bine definite [30, p. 16-17; 46, p. 68]. Repartizarea coerentă a competențelor între diferite colectivități permite în egală măsură a se lua o decizie justă privind organizarea statului descentralizat [120, p. 55].

Pentru soluționarea problemei descrise, considerăm necesară definirea în Legea-cadru a descentralizării (lege care ar înlocui Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă) a tipurilor de competențe pe care le exercită autoritățile publice locale (proprii, delegate, partajate). Legea-cadru trebuie să includă tipurile (mari) de competențe proprii ale acestora, care ar înlocui actuala formulare „domeniile proprii de activitate”, fapt ce ar asigura claritate și coerență la stabilirea responsabilităților colectivităților locale; în același timp, ar fi în concordanță cu noțiunile și definițiile utilizate de știința administrației și dreptul public.

La stabilirea competențelor proprii (exclusive) ale colectivităților locale, urmează să se ia în considerare principiul subsidiarității. Articolul 4 (3) al Cartei Europene a Autonomiei Locale prevede expres: „Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cel mai aproape de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie” [7, p. 3]. În acest sens, trebuie elaborat Nomenclatorul competențelor proprii ale colectivităților locale (în perspectivă – parte componentă a Codului colectivităților locale), care să corespundă rigorilor Cartei și care va sta la baza evaluării costurilor financiare necesare pentru realizarea acestor responsabilități.

Din perspectiva științei administrației privind sarcinile locale ale Administrației, acestea sunt limitate la un anumit teritoriu, urmărind-se satisfacerea unor cerințe sociale specifice [62, p. 208]. În capitolul 2 al lucrării am stabilit locul și rolul/sarcinile administrației publice locale, dar și am constatat prezența unor interese specifice locale care conduc la descentralizarea teritorială. Urmând

principiile interesului satisfăcut, cel al subsidiarității, dar și luând în calcul experiența descrisă (Polonia, Letonia), practica curentă din Republica Moldova, ar putea fi definite următoarele mari tipuri de competențe ale colectivităților locale:

- administrarea domeniului public și a celui privat al satului (comunei), orașului (municipiului);
- serviciile publice municipale (de gospodărie comunală), ce rezultă din habitat, definite conform Legii serviciilor publice care urmează să fie elaborată conform Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, și reconceptualizarea, în baza acesteia, a Legii nr. 1402 din 24.10.2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală;
- urbanismul și amenajarea teritoriului;
- dezvoltarea economică locală;
- serviciile de asistență socială privind protecția copilului, persoanelor vârstnice, socialmente vulnerabile și a celor aflate în dificultate;
- administrarea instituțiilor de cultură de interes local;
- activitățile sportive, de agrement, pentru tineret, gestionarea și dezvoltarea infrastructurii respective;
- amenajarea și întreținerea cimitirelor [102; 103; 106].

Întru asigurarea unei atribuirii coerente a competențelor către colectivitățile locale în conformitate cu principiile și criteriile stabilite, actualul sistem juridic/instituțional urmează să fie revizuit [30, p. 16-17]. Astfel, Legea-cadru a descentralizării va stabili competențele proprii, cele delegate și cele partajate încredințate autorităților administrației publice locale, în condițiile Cartei (art. 4 (4)): „Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi [...]” [7, p. 3]. Acest nou cadru de repartizare a competențelor către autoritățile publice locale ar elimina toate prevederile confuze și contradictorii, ar exclude posibilitatea ca acestea să fie atribuite prin legislația sectorială, asigurând o delimitare clară și coerentă a responsabilităților puterii centrale, autorităților regionale și locale.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, prin art.10 (2), a delimitat competențele autorităților publice deliberative și executive, dar legiuitorul a făcut-o din perspectiva competențelor proprii (exclusive). Conform practicii administrative, primarul, ca autoritate reprezentativă a populației și executivă a consiliului local, mai are și atribuții în calitate de reprezentant al statului, în exercitarea cărora este subordonat autorităților ierarhic superioare. Experiența statelor democratice (Franța, Germania, Polonia, România) reglementează exhaustiv această dublă calitate a primarului, întru asigurarea coerenței și funcționalității sistemului administrativ. În acest sens, experiența Republicii Moldova este una negativă, multiplele curențe la

acest capitol afectează grav activitatea acestei autorități, dar și subminează autonomia locală, inclusiv prin transpunerea costurilor respective pe seama bugetului local. Pentru rezolvarea problemei date, legislația relevantă trebuie să reglementeze calitatea primarului de reprezentant al statului, asigurându-se și cheltuielile aferente [102; 103].

Problema privind atribuirea competențelor proprii trebuie abordată din perspectiva naturii acestora. Descriind experiența germană, am stabilit că majoritatea competențelor comunelor revin acestora în virtutea principiului liberei administrări (Selbstverwaltung-prinzip), altfel spus, în virtutea principiului autonomiei locale. În acest context, doctrina germană definește competențele proprii în obligatorii și facultative. Competențele facultative sunt cele care revin din perspectiva principiului competenței generale și sunt caracterizate prin faptul că pot fi asumate de către comună în mod benevol. Competențele obligatorii sunt cele stabilite prin lege și pe care comunele, în mod obligatoriu, trebuie să și le asume, având, în același timp, o marjă de adaptare a acestora în contextul sarcinilor ce le revin. Respectiv, doctrina germană recunoaște existența a trei tipuri de competențe: competențe proprii ce decurg din principiul competenței generale; competențe proprii stabilite pentru comună prin lege; competențe statale puse în sarcina comunelor prin delegare [121, p. 27-29]. Principiul competenței generale, rezultat din cel al „liberei administrări a colectivităților locale”, este unul determinant în doctrina franceză [118, p. 155; 125, p. 24-25]. În acest context, pledăm pentru concretizarea competențelor potrivit naturii lor (competenței generale); astfel, susținem abordarea doctrinelor germană și franceză, care clasifică competențele în obligatorii și voluntare (facultative). O atare reglementare ar facilita activitatea autorităților publice locale privind stabilirea priorităților în activitatea acestora, dar și alocarea conformă a resurselor bugetelor locale, contribuind, în felul acesta, la depășirea politizării excesive a sistemului administrației publice locale, respectiv, la protejarea intereselor generale ale colectivităților teritoriale locale [102; 103; 106]. Analizând organizarea și funcționarea administrației publice locale, am constatat insuficiența resurselor financiare; în special, am stabilit alocarea a doar 6 la sută din bugetele locale pentru utilitățile publice (serviciile publice de gospodărie comunală), ceea ce a determinat insuficiența acestora în mediul rural, afectând grav dezvoltarea durabilă a satelor și comunelor. În același context, lipsa reglementărilor privind cimitirele are consecințe nefaste asupra stării acestora. Altfel spus, colectivitățile teritoriale locale/autoritățile publice ale acestora nu-și onorează misiunea care le revine în condițiile sistemului administrativ decentralizat – administrarea eficientă a treburilor publice locale. Aceasta este și concluzia Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [30, p. 15].

Eficientizarea actului de guvernare locală este condiționată de respectarea principiilor descentralizării și autonomiei locale. În contextul dat, corelarea resurselor financiare ale

colectivităților teritoriale locale cu responsabilitățile (competențele) atribuite acestora este un principiu decisiv: „recunoașterea către autoritățile descentralizate a unor puteri decizionale largi le conferă doar autonomie de fațadă, dacă nu dispun de resursele materiale, în special propriile resurse financiare, pe care le necesită orice acțiune administrativă la scară largă” [141, p. 275]. În cazul Franței, pentru asigurarea acestor corelări, au fost edictate câteva principii fundamentale [118, p. 161]. Experiența Germaniei în acest sens este una relevantă: sistemul de venituri ale comunelor este stabilit prin Legea Fundamentală [53; 121, p. 43-45]. Este de menționat și practică poloneză, descrisă în capitolul precedent. La acest compartiment, sunt determinante prevederile Cartei, care stabilesc dreptul colectivităților locale la resurse proprii suficiente, de care pot dispune în mod liber, în exercițiul competențelor lor, și că aceste resurse trebuie să fie proporționale cu competențele stabilite de Constituție sau de lege [7, p. 4]. Anterior, am analizat subiectul dat și am stabilit discrepanțe majore între prevederile constituționale și legale în raport cu practica atestată în Republica Moldova. Astfel, prin Recomandarea 322 (2012), Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei remarcă un dezechilibru major între competențele și responsabilitățile administrației publice locale și resursele alocate acestora [156, p. 4]. Prin Foia de parcurs semnată la 8 iulie 2016 de Consiliul Europei, Guvernul Republicii Moldova și CALM, autoritățile moldovenești și-au asumat responsabilitatea implementării prevederilor Recomandării 322 (2012). Evaluarea stării de lucruri în anul 2018 a constatat: din cele 17 acțiuni prevăzute a fost realizată doar una, două au fost realizate parțial, iar 14 au rămas nerealizate [92, p. 53-54]. În același context, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 constată expres: „Cele mai importante tergiversări se atestă la implementarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare” [30, p. 13].

În pofida acestor concluzii, Guvernul n-a transpus adecvat prevederile Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare în vederea consolidării bazei de venituri locale proprii și elaborării unui sistem de granturi pentru investiții, inclusiv a unui mecanism care să încurajeze cofinanțarea locală. Dimpotrivă, pe parcursul anilor 2016-2019 a continuat practica alocării de noi competențe autorităților locale, fără a se prevedea și resursele respective, așa cum statuează legea, fapt ce a compromis și mai mult funcționalitatea sistemului administrației publice locale [91; 92].

Din perspectivă doctrinară, o administrație eficientă nu se poate realiza fără mijloace materiale [63, p. 347; 141, p. 26]. În acest context, vom avea în vedere și înțelegerea posibilităților disponibile (reale). Astfel, organizarea și funcționarea administrației publice locale trebuie să fie una rațională și eficientă, luându-se în calcul resursele disponibile și utilizarea chibzuită a acestora. Pornind de la organizarea administrativă pe două niveluri a Republicii Moldova, vom constata

caracterul depășit al raioanelor ca unități administrativ-teritoriale de nivelul 2 [30, p. 15]. Competențele raioanelor nu sunt importante în vederea furnizării serviciilor. În condițiile noului sistem al finanțelor publice locale, raioanele și-au pierdut funcția de alocare a resurselor și transferurilor financiare de la stat către nivelul întâi. La etapa actuală, funcțiile de bază ale raioanelor țin de administrarea rețelei de educație, a unor servicii de asistență socială și sănătate publică. De altfel, aceste funcții ar putea fi mult mai eficient administrate în condițiile unei divizări administrativ-teritoriale optime. Experiența țărilor care au realizat descentralizarea – în special, experiențele Poloniei și Letoniei, pe care le-am analizat – vin să confirme aceste teze.

**Tabelul 4.1. Dinamica cheltuielilor administrative  
ale APL pe anii 2013-2016, mii lei**

	Executat total cheltuieli administrative									
	2013	2014	Devieri		2015	Devieri		2016	Devieri	
			2014/2013			2015/2014			2016/2015	
			(+/-)	%		(+/-)	%		(+/-)	%
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Total general pe UAT</b>	924,451.0	976,796.3	52,345.3	105.7	1,057,217.6	80,421.3	108.2	1,295,825.1	238,607.5	122.6
<i>Total general nivelul 2</i>	382,118.1	401,968.6	19,850.5	105.2	410,228.3	8,259.7	102.1	506,426.5	96,198.2	123.4
<i>Total general nivelul 1</i>	542,332.9	574,827.7	32,494.8	106.0	646,989.3	72,161.6	112.6	789,398.6	142,409.3	122.0

Sursa: Ministerul Finanțelor, 2017

Un argument în acest sens sunt și cheltuielile administrative ale autorităților publice locale și ale celor raionale (Tabelul 4.1.). Tabelul demonstrează clar creșterea semnificativă a costurilor de administrare la ambele niveluri, și dacă costurile suportate de nivelul întâi pot fi justificate (acest nivel fiind responsabil de furnizarea serviciilor de bază), atunci creșterea generată de raioane este absolut nejustificată (pornind de la rolul neînsemnat al acestora în furnizarea serviciilor).

O primă concluzie privind resursele financiare ale autorităților administrație publice locale ține de organizarea judicioasă a sistemului administrației publice locale în condițiile descentralizării



– organizarea administrativă adecvată a teritoriului și alocarea competențelor respectând principiile subsidiarității și eficienței economice.

În condițiile Cartei, având înțelegerea posibilităților reale, dar și urmând condițiile procesului de descentralizare, problema alocării resurselor financiare trebuie conceptualizată și implementată adecvat. În acest sens, pornind de la prevederile teoretice, dar și luând în calcul experiența avansată în domeniul descentralizării, definim pașii ce necesită a fi urmați:

- evaluarea necesităților de cheltuieli în baza unor standarde de cost și calitate pe dimensiunea tipurilor mari de competențe proprii (exclusive);
- creșterea veniturilor proprii ale colectivităților locale în contextul experienței statelor descentralizate (cel puțin 45 la sută din totalul de venituri);
- evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor delegate de către stat, definite prin Legea-cadru a descentralizării, și alocarea conformă a resurselor aferente acestora;
- evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor partajate cu alte niveluri definite prin Legea-cadru a descentralizării și alocarea adecvată a resurselor respective;
- dezvoltarea descentralizării fiscale: impozitul pe venit al persoanelor fizice și juridice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, audituri interne și externe [102; 103; 106].

Descentralizarea presupune atribuirea colectivităților locale a calității de persoană juridică, ce include deținerea de către acestea a propriului patrimoniu. Din perspectiva conceptului „autonomie locală”, colectivitățile descentralizate trebuie să dispună de bunuri materiale pe care să le gestioneze potrivit intereselor generale ale populației. Patrimoniul, care, după natura sa, trebuie să fie pe cât de posibil diversificat (terenuri, suprafețe acvatice și împădurite, porțiuni ale subsolului, altele), constituie principala sursă de venituri și fundamentul dezvoltării colectivităților locale. Potrivit prevederilor constituționale, patrimoniul aflat anterior în proprietatea exclusivă a statului a fost redistribuit, o parte importantă revenind unităților administrativ-teritoriale [17, p. 41]. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, prin articolul 13, a dezvoltat prevederile constituționale, stabilind modalitățile de realizare a acestui drept:

„(1) Autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii.

(2) Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului, potrivit legii sau în modul stabilit de lege.

(3) Delimitarea presupune evidența patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, competența decizională exclusivă a autorităților publice locale privind administrarea patrimoniului respectiv și modul de repartizare a veniturilor deținute din gestionarea acestuia în condițiile legii” [42].

Planul de acțiuni privind implementarea SND pentru anii 2012-2018, prin „obiectivul specific” 3, prevedea finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat, dar și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului. Analiza stării de lucruri la acest capitol atestă restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială, fapt confirmat și de Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, care la acest capitol constată: „Pentru deblocarea activităților și avansarea pe următoarele componente ale descentralizării, sunt necesare intervenții la capitolul descentralizarea patrimonială” [30, p. 13].

Pornind de la aceste constatări, Strategia, prin obiectivul specific 6, definește direcțiile de acțiune privind asigurarea descentralizării patrimoniale pentru perioada 2019-2020, chiar dacă SND (PA), aprobate prin Legea nr. 68 din 05.04.2012, prevăd perioada 2016- 2018. De altfel, constatând o întârziere considerabilă la capitolul descentralizarea patrimonială, guvernarea tergiversează în continuare acest proces, amplificând disfuncționalitățile atestate ale sistemului administrației publice locale. Astfel, prin Legea nr. 29 din 05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice, art. 23 (2), termenul de realizare este extins pentru 31 decembrie 2022, iar prin Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 se stabilește un alt termen – 2023.

În conformitate cu lecțiile transunerii inadecvate a SND în perioada 2012-2015 și, respectiv, în perioadă extinsă 2016-2018, vom reitera necesitatea abordării adecvate a reformei de descentralizare. Or, nerespectarea principiilor (condițiilor) descentralizării va afecta funcționalitatea colectivităților locale, care nu vor avea capacitatea de a-și gestiona propriile afaceri [141, p. 269; 30, p. 13, 15, 50]. În același context, vom accentua necesitatea corelării procedurilor de alocare a resurselor proprii, inclusiv a proprietății, care este una dintre principalele surse de generare a veniturilor proprii, condiție esențială în vederea dezvoltării durabile a colectivităților locale. Întru îndeplinirea prevederilor constituționale și a celor legale privind patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, se impun următoarele măsuri:

- delimitarea, în conformitate cu prevederile constituționale și cele legale, a proprietății unităților administrativ-teritoriale, asigurând-se ca patrimoniul acestora, după natura sa, să fie pe cât de posibil diversificat (inclusiv suprafețe împădurite și acvatice, porțiuni ale subsolului, altele);
- elaborarea standardelor de evidență a proprietății publice și de evaluare a proprietății unităților administrativ-teritoriale;

- înregistrarea bunurilor-proprietate a unităților administrativ-teritoriale;
- reglementarea regimului juridic al bunurilor din domeniul public privat al unităților administrativ-teritoriale;
- elaborarea instrumentelor și mecanismelor de gestionare eficientă a proprietății publice;
- consolidarea capacităților autorităților publice locale privind managementul eficient al proprietății publice [102; 103;106].

Astfel, prin atribuirea coerentă a competențelor, resurselor financiare și a patrimoniului va fi asigurată dezvoltarea funcționalității administrației publice locale în vederea eficientizării serviciilor publice furnizate de către aceasta, dar și privind realizarea competențelor delegate de către stat, respectiv a celor partajate cu acesta.

#### **4.4. Organizarea administrativă a teritoriului național în condițiile descentralizării puterii**

Republica Moldova a cunoscut diferite forme de organizare administrativ-teritorială. În perioada Principatului, Moldova era divizată în ținuturi și ocoale. După includerea Basarabiei în componența Imperiului Rus (1812), aceasta a avut statut de regiune autonomă, iar ulterior a fost declarată gubernie și divizată în opt județe. În perioada interbelică, fiind parte a României, teritoriul Moldovei a fost organizat în județe (10), acestea având în componența lor plase și comune. Perioada sovietică s-a caracterizat prin divizarea în raioane și sate, numărul raioanelor variind în diferite perioade. Din perspectivă istorică, Moldova a cunoscut modele de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri, în funcție de forma adoptată – modelul regional (ținuturi, județe) și cel raional.

Descentralizarea, ca tendință a politicii administrative, prevede organizarea colectivităților teritoriale locale și a colectivităților teritoriale regionale, care sunt descentralizate și cărora statul le transmite o parte din atribuțiile sale, acestea fiind definite drept treburi publice locale, respectiv, de interes regional. Pornind de la analiza realizată, concluziile privind organizarea și funcționarea defectuoasă a sistemului administrației publice locale, dar și luând în calcul rigorile teoretice și postulatele doctrinei, pledăm pentru necesitatea reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Obiectivul general al acesteia rezidă în organizarea administrativă rațională a teritoriului național, care să asigure o dezvoltare echilibrată a colectivităților teritoriale locale și regionale [96; 100; 109]. În acest sens, colectivitățile teritoriale trebuie asigurate cu mijloacele necesare, care să le permită o activitate eficientă. J. Rivero și J. Waline, invocând experiența Franței, accentuează necesitatea adaptării structurilor colectivităților teritoriale la problemele cu care acestea se confruntă. Astfel, în Franța au fost create regiuni și regrupate comunele [141, p. 279]. Este și cazul

Poloniei și Letoniei, experiența cărora am analizat-o în cadrul prezentei cercetări. În acest context, ne propunem să răspundem argumentat la întrebarea privind modelul optimal de organizare administrativă a teritoriului Republicii Moldova:

- a) un singur nivel de administrare sau două niveluri?
- b) care va fi designul colectivităților teritoriale, în funcție de modelul selectat?

Experiența statelor europene similare Republicii Moldova după teritoriu și populație arată preferințele acestora pentru sistemul administrativ-teritorial cu un singur nivel (Letonia, Lituania, Estonia, Macedonia, Slovenia, Malta, Cipru). Un număr mai mic dintre acestea (Cehia, Slovacia, Irlanda, Olanda) a optat pentru sistemul cu două niveluri, de altfel, dominant în statele Uniunii Europene.

Pentru a răspunde la întrebările abordate și a propune varianta optimă privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, vom reveni la principiile și obiectivele descentralizării, analizate în capitolul 2 al lucrării [97;100;106]. Astfel, am stabilit existența intereselor specifice locale, elementul declanșator al descentralizării. Prin obiectivele acesteia (administrativ, economic, politic), am demonstrat proximitatea și eficacitatea administrației publice locale. Din perspectiva liniilor directoare ale descentralizării, am dedus specificul acesteia, care presupune respectarea particularităților statului în care se realizează – istoria, așezarea geografică, economia, cultura, instituțiile caracteristice –, dar și condiționalitatea asigurării echilibrelor descentralizării, în parte – organizarea administrativă adecvată a teritoriului național, altfel spus, crearea colectivităților descentralizate capabile să-și realizeze împuternicirile ce le revin după competență.

În condițiile expuse, dar și luând în considerare prevederile Cartei privind exercițiul responsabilităților publice de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean, se consideră rațională constituirea colectivităților teritoriale locale (de nivelul întâi) în condițiile principiilor și liniilor directoare ale descentralizării, practicilor administrative avansate, în special ale celor invocate în prezenta cercetare, atribuindu-li-se acestora administrarea treburilor publice locale conform competențelor definite în subcapitolul precedent [102; 103;106].

Pe de altă parte, statul partajează cu colectivitățile teritoriale funcții de importanță națională vizând educația, sănătatea, protecția și asistența socială, amenajarea teritoriului, drumurile, alte responsabilități publice de interes general a căror exercitare cere un alt nivel administrativ decât cel al colectivităților teritoriale locale. Carta relevă, în acest sens, posibilitatea atribuirii responsabilității unei alte autorități (decât celei de nivelul întâi), ținându-se cont de exigențele de eficacitate și economie. Această abordare este în deplină concordanță cu principiile de subsidiaritate și proporționalitate utilizate în cadrul UE în vederea stabilirii unui nivel optim de putere publică

pentru executarea funcției publice și prestarea serviciilor [28, p. 15]. Experiențele studiate, dar și analiza comparată realizată în cadrul capitolului 3, confirmă raționalitatea unei asemenea abordări. Or, avem exemplul de succes al Poloniei, dar și experiența Letoniei, care a mers inițial pe calea unui singur nivel de administrare; astăzi discutându-se necesitatea nivelului administrativ regional, întru asigurarea amenajării eficiente a serviciilor publice și, respectiv, facilitarea dezvoltării regionale.

Vom remarca aici importanța nivelului doi de administrare în contextul eficientizării politicilor de dezvoltare regională (opțiunea regiuni de dezvoltare – unități administrativ-teritoriale), dar și înlesnirea, în aceste condiții, a clasificării în niveluri NUTS. De altfel, elaborarea și implementarea clasificării naționale NUTS în Republica Moldova, luându-se în considerare experiența statelor UE, reprezintă o provocare enormă, cu un impact politic, economic și social mare pentru asigurarea unei dezvoltări echilibrate a localităților și reducerea disparităților regionale, dar și discrepanțelor dintre mediul rural și cel urban [76, p. 6]. În acest sens, sunt relevante recomandările partenerilor de dezvoltare, care prin Note informative (2015) propun definirea unei viziuni politice/strategice clare și coerente cu privire la procesele de descentralizare și dezvoltare regională durabilă, consultarea și aprobarea structurii administrativ-teritoriale optime a țării, inclusiv a Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru clasificarea statistică a regiunilor din țară, respectiv, pentru implementarea eficientă a reformei administrativ-teritoriale [59, p. 22].

Organizarea rațională a teritoriului administrativ, prin constituirea colectivităților teritoriale locale și a colectivităților teritoriale regionale consolidate, vine să asigure condiții adecvate pentru o deconcentrare eficientă a serviciilor prestate de autoritățile statului, așa cum o cere cel de-al doilea mare echilibru dintre descentralizare și deconcentrare [117, p. 22]. Nu în ultimul rând, consolidarea acestora va spori esențial competitivitatea colectivităților teritoriale din Republica Moldova, în raport cu competitivitatea colectivităților teritoriale din statele Uniunii Europene, mai puțin numeroase, dar având o capacitate mult mai mare.

În conformitate cu analiza realizată și generalizările făcute, propunem organizarea administrativă a teritoriului național pe două niveluri – colectivitățile teritoriale locale (nivelul întâi) și colectivitățile teritoriale regionale (nivelul doi) [96; 99; 109].

Problema organizării administrative a teritoriului, după caz, a îmbunătățirii acesteia nu poate fi concepută drept una simplă sau arbitrară. Pornind de la efectele produse asupra calității vieții cetățenilor, organizarea administrativă a teritoriului trebuie să se întemeieze pe factori obiectivi, să corespundă rigorilor științifice, să răspundă adecvat provocărilor actuale, dar și celor de viitor.

După cum arată experiența statelor UE, dar și conform rigorilor științifice ce țin de politica administrativă, la organizarea administrativă a teritoriului trebuie să se țină cont de anumite criterii, care ar asigura coerența acestui proces.

Astfel, în cazul colectivităților teritoriale locale, drept criterii de bază sunt definite:

- așezarea (configurația) geografică favorabilă;
- accesibilitatea la reședința comunei;
- numărul de locuitori;
- resursele naturale și potențialul economic disponibil;
- infrastructura socială și tehnică;
- compatibilitatea lingvistică, a tradițiilor și cea religioasă;
- istoricul administrativ al localităților;
- fezabilitatea, operațională și administrativă, în vederea furnizării serviciilor publice de ordin local.

Printre criteriile de bază pentru formarea colectivităților teritoriale regionale pot fi enumerate următoarele:

- poziția economico-geografică și configurația favorabile;
- accesibilitatea la reședința regiunii;
- disponibilitatea resurselor naturale;
- fezabilitatea operațională și administrativă, în vederea furnizării serviciilor la nivel regional;
- conformitatea privind criteriile pentru regiunile UE (NUTS);
- asigurarea dezvoltării echilibrate și sustenabile a teritoriului.

Drept criterii generale pentru ambele niveluri, vom reitera liniile directoare ale descentralizării, în special respectarea echilibrului dintre descentralizare și organizarea administrativă rațională a teritoriului, care trebuie să asigure coerența necesară pentru prevenirea dezechilibrelor de dezvoltare între colectivitățile teritoriale locale și teritoriile regiunilor, fapt ce poate periclita unitatea națională, dar și compromite ideea reformei [141, p. 276].

În contextul analizelor realizate, dar și ținând seama de rigorile teoretico-științifice în domeniul politicii administrative, experiența statelor UE, specificul național și tradițiile istorice, vom examina alternativele existente. Pornind de la prevederile Legii nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, coroborate cu cele ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, se impune ideea amalgamării colectivităților teritoriale locale care nu întrunesc cerințele legale.

În acest sens, Legea nr. 435 din 28.12.2006, art. 11 (3), prevede expres: „Constituirea unei unități administrativ-teritoriale și dotarea ei cu ansamblul de competențe proprii se vor face doar în conformitate cu prevederile Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și ale Legii privind finanțele publice locale, în baza următoarelor criterii:

- a) unitatea administrativ-teritorială va dispune de capacitate administrativă;
- b) numărul populației unității administrativ-teritoriale este mai mare decât numărul minim necesar stipulat în Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”.

Totodată, la art. 11 (5), aceeași lege prevede: „Activitatea unităților administrativ-teritoriale care nu corespund criteriilor stabilite la alin. (3) va fi examinată în ședință de Guvern, la propunerea Cancelariei de Stat, în vederea identificării unor soluții de eficientizare administrativă sau de consolidare teritorială”. În aceeași ordine de idei, la alin. (6) al legii menționate se prevede posibilitatea asocierilor administrative, potrivit legislației în vigoare.

În pofida reglementărilor legale, eficientizarea administrativă așa și nu s-a produs. Dimpotrivă, fragmentarea a continuat și după adoptarea Legii nr. 435 din 28.12.2006, interesele fiind pur politice, ajungându-se în anul 2008 la 237 de unități administrativ-teritoriale, care nu corespundeau prevederilor legale privind numărul minim de locuitori [93, p. 53-54]. Conform datelor recensământului din anul 2014, 338 (peste 36 la suta) de colectivități teritoriale locale nu întrunesc acest criteriu. Din perspectiva creării capacității administrative, soluțiile prevăzute de Legea nr. 435 din 28.12.2006 ar rezolva parțial problema invocată, creând condiții favorabile doar într-un număr limitat de colectivități teritoriale locale, celelalte 2/3, chiar dacă corespund criteriului privind numărul minim de locuitori, nu întrunesc condițiile de capacitate administrativă (stare pe care am constatat-o în subcapitolul precedent). Aici doar reiterăm caracterul sistemic al deteriorării stării de lucruri: conform informațiilor Guvernului, în anul 2018 se constata cel mai jos nivel al veniturilor proprii ale administrației publice locale în ultimii 20 de ani, perioadă ce corespunde cu intrarea în vigoare a prevederilor Cartei [29]. Concludente, la acest capitol, sunt și constatările Raportului „Evaluarea (EX-POST) Strategia națională de descentralizare 2012-2018”, Proiectul „Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice în Republica Moldova” (2021) care atestă grave discrepanțe dintre responsabilitățile atribuite APL și resursele financiare pentru realizarea acestora[109].

În aceste condiții, opțiunea amalgamării unităților administrativ-teritoriale care nu corespund rigorilor legale de fondare nu este rațională, fiindcă nu vor fi realizate obiectivele urmărite.

Pornind de la cele expuse aici, pledăm pentru reorganizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, bazată pe experiența statelor UE, exigențele politicilor administrative descrise anterior, dar și luându-se în considerare specificul și tradițiile istorice ale statului nostru. Drept reper, vom examina propunerile consemnate în „Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova”, realizat de către Expert Grup (Centrul Analitic Independent), cu suportul PNUD, în procesul elaborării Strategiei Naționale de Descentralizare. Din

punctul nostru de vedere, acest Studiu este bazat pe o analiză relevantă a reformei de descentralizare în statele UE, care au anumite similitudini cu Republica Moldova, conține o radiografie multidimensională a actualului sistem administrativ, este temeinic fundamentat teoretic. Studiul propune două modele de organizare administrativă a teritoriului țării. În primul caz, este vorba de un sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel, care prevede crearea a 111 municipalități. Din perspectiva eficientizării administrative, este o variantă foarte avansată și prevede reducerea esențială a costurilor administrative (cca 70 la sută) [93, p. 95]. Modelul dat este unul similar celui leton, experiența căruia este studiată în cadrul prezentei cercetări.

Invocând argumentele expuse *supra*, vom pleda pentru modelul de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri. Vom reitiera importanța aplicării obiectivului administrativ al descentralizării în vederea organizării raționale a teritoriului. Apropierea deciziei de cetățean este conformă principiului subsidiarității și creează premise pentru eficientizarea furnizării serviciilor publice locale. În același context, nivelul regional vine să asigure condiții mai favorabile pentru amenajarea serviciilor publice, care necesită o arie de aplicabilitate mai vastă (educația, sănătatea, drumurile și altă infrastructură regională); altfel spus, este vorba despre serviciile caracterizate prin economii de scară și externalizări. Prezența nivelului regional de organizare administrativă, corespunzător standardelor europene, în special alinierea la standardele de clasificare statistică teritorială (NUTS), va facilita competitivitatea acestora în vederea atragerii resurselor din diferite fonduri europene. Organizarea teritoriului Republicii Moldova conform sistemului administrativ cu două niveluri, în varianta propusă de Expert Grup, prevede nivelul regional (3 unități administrativ-teritoriale) și nivelul local (289 de unități administrativ-teritoriale) (Figura 4.1.).

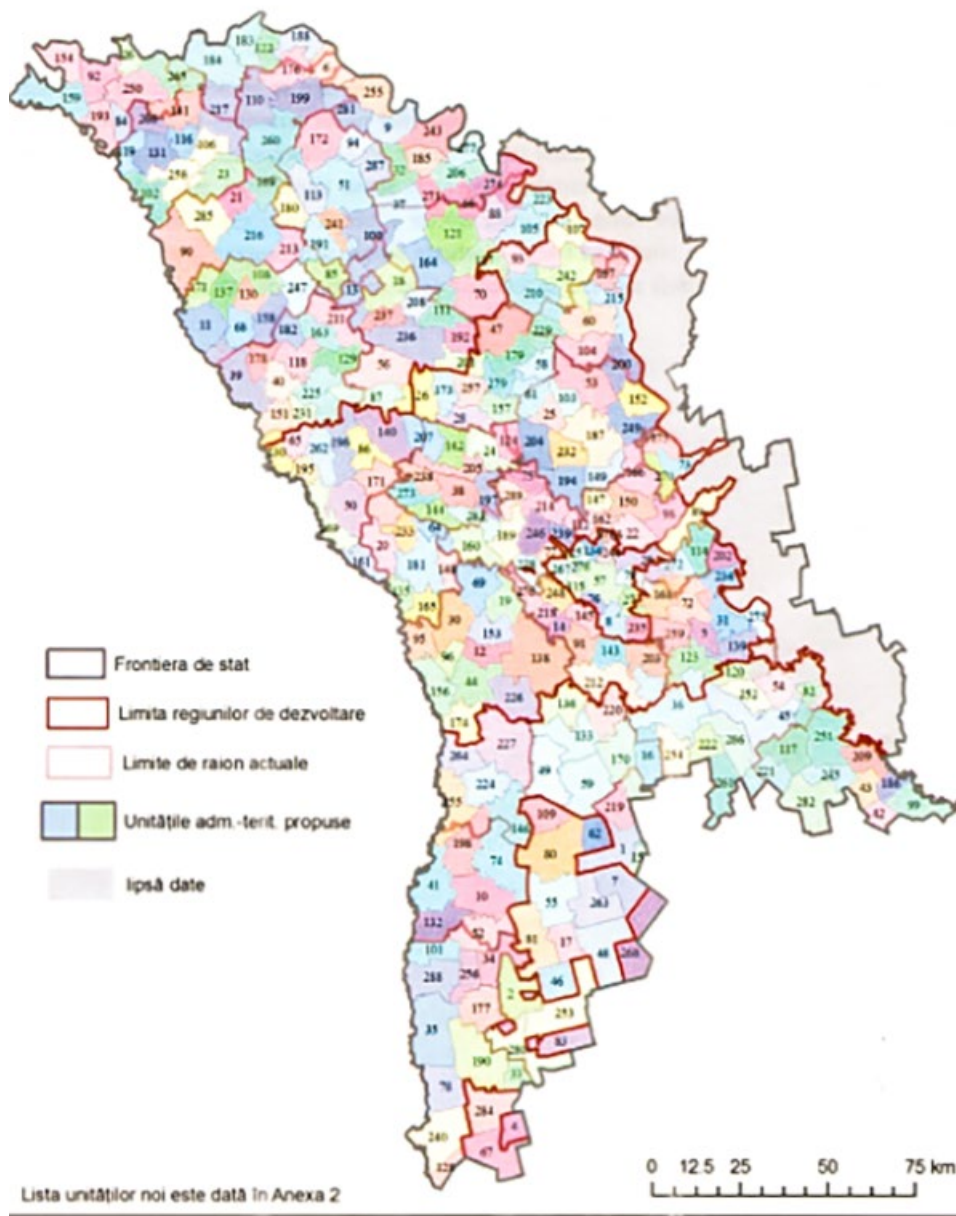
Conform Studiului, la baza noului model de organizare a unităților administrativ-teritoriale de nivelul 1 au fost puse următoarele criterii:

- demografic:
  - mărimea minimă a UAT – 5000 de locuitori;
  - mărimea maximă a UAT – 10 000 de locuitori;
  - dimensiunea minimă a localității de reședință – 1500 de locuitori;
    - pragul de distanță:
  - distanța maximă între localitățile componente și reședință – 10 km;
  - etnic:
- evitarea ( în măsură posibilităților) fuzionării localităților cu etnii dominante diferite.

În opinia autorilor Studiului, din motive etnice, geografice și de comunicare, nu a fost posibilă aplicarea uniformă a criteriilor demografice, dar ponderea excepțiilor a fost redusă până la 11% din totalul unităților administrativ-teritoriale. Criteriile etnice au fost aplicate doar în cazurile care sunt



expres stipulate în Constituție și nu au fost aplicate în cazurile în care criteriile demografic și economic nu au permis acest lucru. Potrivit Studiului, în rezultatul modelării se configurează 289 de unități administrativ-teritoriale de nivelul 1, având o medie de 11 850 de locuitori. Dimensiunea medie a unei unități administrativ-teritoriale rurale se prevede la nivel de 7300 de locuitori. Suprafața medie a teritoriului noilor entități va fi de cca 100 de km<sup>2</sup>, iar 22 dintre acestea vor avea o suprafață mai mică de 50 km<sup>2</sup>.



**Figura 4.1. Modelul de amalgamare de eficiență moderată în Republica Moldova**

*Sursa:* Expert Grup

Modelul propus va crea autorități locale cu capacitate administrativă și instituțională suficientă pentru realizarea competențelor atribuite. Simulările economice bazate pe acest model arată o reducere a cheltuielilor generale de stat cu cca 50 la sută în cazul nivelului 1 și reducerea de

5-6 ori a costurilor administrative la nivelul 2 [93, p. 103]. Astfel, conform datelor Ministerului Finanțelor, cheltuielile administrative suportate de autoritățile locale de nivelul 1 pentru anul 2016 au constituit 789.388.6 lei, respectiv, economiile ar putea depăși cifra de 375 mil. lei corespunzător, în cazul celor de nivelul 2, care au cheltuit 506.426.5 lei, economiile ar putea fi de circa 400 mil. de lei. Similare sunt și concluziile formulate de experții Proiectului PCDLI în „Rezumatul de politică publică privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”, elaborat în scopul implementării Strategiei Naționale de Descentralizare [32] (Tabelul 4.2.).

**Tabelul 4.2. Economii administrative obținute prin diferite opțiuni de amalgamare**

Varianta de amalgamare	Număr UAT	Populație medie per UAT	Număr mediu de angajați pe UAT	Economii administrative integrale (MDL)	Economii administrative versus total național cheltuieli APL I (%)	Economii versus cheltuieli gospodărie comunală (%)	Economii versus cheltuieli totale (%)	Economii versus cheltuieli totale – învățământ (%)	Economii administrative ajustate (MDL)	Economii administrative ajustate versus total național cheltuieli APL I (%)
Amalgamare Eficiență înaltă	111	23,768	40	373,882,196	78%	111%	13%	23%	329,016,333	69%
Amalgamare Eficiență medie	289	9, 129	18	266,137,924	56%	79%	9%	16%	226,217,235	47%
Amalgamare Populație < 1500	644	4,097	8	91,475,613	19%	27%	3%	6%	68,606,710	14%
Amalgamare Populație <2000	471	5,601	11	170,518,811	36%	50%	6%	10%	136,415,049	29%

*Sursa:* Rezumat de politică publică privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (aferent SND), Chișinău, 2015

Conform datelor din tabel, cele mai mari economii sunt realizate în cazul amalgamării de eficiență înaltă (329 mil. de lei) și, respectiv, de eficiență medie (226 mil. de lei).

În același timp, reducerile de personal vor fi minime. Este vorba despre reducerea funcțiilor de primar, secretar al consiliului, contabil-șef, proporțional numărului unităților administrativ-teritoriale optimizate. Totodată, capacitatea instituțională a autorităților publice locale în noile unități administrativ-teritoriale va fi consolidată, conform competențelor atribuite (media se presupune a fi de 20 de unități, față de media existentă – 5,7). Este de menționat și păstrarea, în fostele unități administrativ-teritoriale, a specialiștilor pentru anumite domenii (de exemplu, relații cu publicul, protecția socială, activități culturale, sportive și tineret, altele), conform specificului și necesităților reale.

Acceptând, în linii generale, modelul propus, considerăm necesară reevaluarea criteriilor de baza ale noului sistem administrativ, luându-se în calcul principiile și liniile directoare ale descentralizării, analizate în cadrul capitolului 2, subcapitolul 2 [100]. Totodată, ținând cont de tradițiile istorice, trebuie să fie păstrate, în măsura posibilităților, fostele centre de reședință.

Factorul geografic (accesibilitatea), la fel este unul foarte important. La stabilirea centrului de reședință urmează să fie respectat pragul privind distanța proporțională pentru toate componentele unității administrativ-teritoriale. Actualele condiții demografice impun revederea criteriilor respective privind numărul minim și maxim al locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale, dar și cel al localității de reședință, sau acestea să fie coroborate cu alte criterii, cum ar fi cel geografic. Evident, în funcție de criteriul demografic aplicat (numărul minim de locuitori pentru constituirea unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi), modelul propus poate fi acceptat, ținându-se cont și de alte criterii relevante, pentru formarea acestora. În contextul dat, menționăm importanța luării în considerare a prezenței infrastructurii tehnice și sociale, a resurselor naturale și a potențialului economic disponibil, fezabilitatea operațională și administrativă privind furnizarea serviciilor publice locale, eventual a celor delegate și, respectiv, partajate, dar și istoricul administrativ al localităților. O atare abordare ar permite constituirea unităților administrativ-teritoriale funcționale, capabile să asigure furnizarea eficientă a serviciilor publice locale.

În acest sens, pentru realizarea obiectivului urmărit trebuie să fie repartizate judicios responsabilitățile pentru fiecare dintre cele două niveluri. Astfel, interesele specifice locale, fiind și elementul-cheie al descentralizării, vor constitui pilonul de bază al responsabilităților atribuite colectivităților teritoriale locale, în condițiile descrise în subcapitolul precedent [102].

În dezacord cu poziția autorilor Studiului, vom pleda pentru stabilirea responsabilității autorităților publice locale în cazul tuturor utilităților publice (serviciilor publice de gospodărie comunală). Astfel, propunerile privind alocarea către nivelul regional a competențelor ce țin de managementul deșeurilor, serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare contravin principiului descentralizării teritoriale, celui de subsidiaritate, dar și obiectivelor descentralizării (în cazul dat, celui administrativ).

Totodată, competența în domeniul educației, care, de altfel, este o competență de interes național, urmează să fie atribuită adecvat. Conceptual, prin Codul educației, această competență este partajată între stat și autoritățile publice locale (raionale și locale). Astfel, nivelului local îi revine responsabilitatea pentru educația preșcolară, iar nivelului doi - pentru educația preuniversitară.

Reglementarea competențelor partajate urmează să fie făcută prin noua Lege-cadru a descentralizării; respectiv, vor fi delimitate responsabilitățile statului, ale nivelului regional și ale celui local în domeniul educației, conform Codului educației. La acordarea competențelor trebuie urmat principiul Cartei, conform căruia colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități [7, p. 2].

Consolidarea sistemului administrației publice locale creează premise favorabile pentru instituirea nivelului doi de administrare de ordin regional. Crearea nivelului regional presupune amenajarea eficientă a serviciilor publice de sănătate, educație preuniversitară, protecție socială, funcții care implică redistribuirea veniturilor, externalizări și economii de scară. Remarcăm premisele pentru facilitarea dezvoltării regionale, respectiv, posibilitatea reducerii disparităților regionale și a discrepăței în creștere dintre colectivitățile teritoriale urbane și cele rurale. Dimensiunea dezvoltării regionale este una dintre prioritățile UE, care este preocupată de preîntâmpinarea creșterii disparităților regionale, fapt ce ar putea provoca instabilități de ordin social, economic, politic. În acest sens, UE pune la dispoziție fonduri de coeziune teritorială, care ar facilita creșterea veniturilor populației în regiunile subdezvoltate. Alocarea acestora este realizată în baza unor statistici relevante și comparabile. Baza pentru compilarea lor este asigurată de aplicarea clasificărilor corespunzătoare, inclusiv de clasificarea unităților statistice teritoriale, nomenclatorul NUTS fiind un standard de codificare geografică, pentru a face referință la subdivizarea țărilor în scopuri statistice [109].

În acest context, sunt relevante concluziile și recomandările Raportului de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE-NUTS, Proiectul Comun ONU „Consolidarea sistemului statistic național”, componenta cu privire la „Îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova”. Bazându-se pe experiența avansată a statelor UE, dar și luând în calcul specificul național, Studiul vine să identifice cele mai bune alternative de organizare administrativă la nivel regional, care, fiind raliat la criteriile statistice ale Regulamentului UE-NUTS, vor fi susceptibile să asigure furnizarea eficientă a serviciilor la nivel regional; totodată, întrunind condițiile prescrise, vor fi eligibile pentru finanțări din fondurile europene (Tabelul 4.3.).

**Tabelul 4.3. Ponderarea scorurilor oferite în evaluarea opțiunilor propuse**

#	Opțiunile pentru regiunile propuse la nivelul NUTS 2 și 3	pondere	Criterii de evaluare							Valoarea totală a indicelui
			Fezabilitate operațională	Integrare regională	Beneficii economice și finanțarea IIF	Costuri administrative	Servicii regionale	Criterii CE pentru	Dezvoltarea urb. echilibrată	
			0,25	0,15	0,25	0,1	0,1	0,1	0,05	
<b>Regiuni la nivelul NUTS 2</b>										
1	Modelul I, NUTS 2 – toată țara	scor	3	3	3	3	1	1	3	
		valoare	0,45	0,75	0,75	0,3	0,1	0,1	0,15	<b>2,6</b>
2	Modelul II, NUTS 2 cu 3 regiuni - Nord, Centru, Sud	scor	3	1	1	3	2	2	3	
		valoare	0,45	0,25	0,25	0,3	0,2	0,2	0,15	<b>1,8</b>
<b>Regiuni la nivelul NUTS 3</b>										
1	Modelul I, opțiunea a) 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Transnistria	scor	1	3	2	2	2	1	1	
		valoare	0,15	0,75	0,5	0,2	0,2	0,1	0,05	<b>1,95</b>
2	Modelul I, opțiunea b) 6 regiuni – Nord, Centru, Sud, mun. Chișinău, Găgăuzia, Transnistria	scor	1	3	1	1	2	2	1	
		valoare	0,15	0,75	0,25	0,1	0,2	0,2	0,05	<b>1,7</b>
3	Modelul I, opțiunea c) 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Transnistria	scor	2	2	2	3	2	1	1	
		valoare	0,3	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,05	<b>1,95</b>
4	Modelul I, opțiunea d) 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Chișinău	scor	2	1	1	2	2	1	1	
		valoare	0,3	0,25	0,25	0,2	0,2	0,1	0,05	<b>1,35</b>
5	Modelul I, opțiunea e) 3 regiuni – Nord, Centru, Sud	scor	3	1	3	3	2	1	3	
		valoare	0,45	0,25	0,75	0,3	0,2	0,1	0,15	<b>2,2</b>
6	Modelul I, opțiunea f) 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Chișinău.	scor	3	1	1	3	2	1	1	
		valoare	0,45	0,25	0,25	0,3	0,2	0,1	0,05	<b>1,6</b>
7	Modelul I, opțiunea g) 11 regiuni (9 ex-județe)	scor	1	3	1	1	1	2	1	
		valoare	0,15	0,75	0,25	0,1	0,1	0,2	0,05	<b>1,6</b>
1	Modelul II, opțiunea a) 7 regiuni – Nord, Bălți, Centru, Chișinău, Sud, Găgăuzia, Transnistria	scor	1	3	1	1	1	2	1	
		valoare	0,15	0,75	0,25	0,1	0,1	0,2	0,05	<b>1,6</b>
2	Modelul II, opțiunea b) 6 regiuni – Nord, Bălți, Centru, Chișinău, Sud, Găgăuzia	scor	2	1	1	2	1	1	1	
		valoare	0,3	0,25	0,25	0,2	0,1	0,1	0,05	<b>1,25</b>

*Sursa:* Raportul de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE-NUTS, Proiectul Comun ONU „Consolidarea sistemului statistic național”, componenta cu privire la „Îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova”, Chișinău, 2014

În contextul evaluărilor realizate, vom pleda pentru opțiunea care prevede un singur nivel NUTS pentru teritoriul întregii țări. Conform argumentelor prezentate, opțiunea dată oferă cele mai mari avantaje din perspectiva dimensiunilor privind integrarea regională, fezabilitatea operațională, dar și eligibilitatea pentru alocarea potențială de fonduri structurale (europene).

Potrivit Studiului, pentru nivelul NUTS 3 opțiunea din primul model este mai avantajoasă decât cea din al doilea model, fiind într-un acord deplin cu prioritățile adiționale oferite pentru modelul NUTS 2 - toată țara.

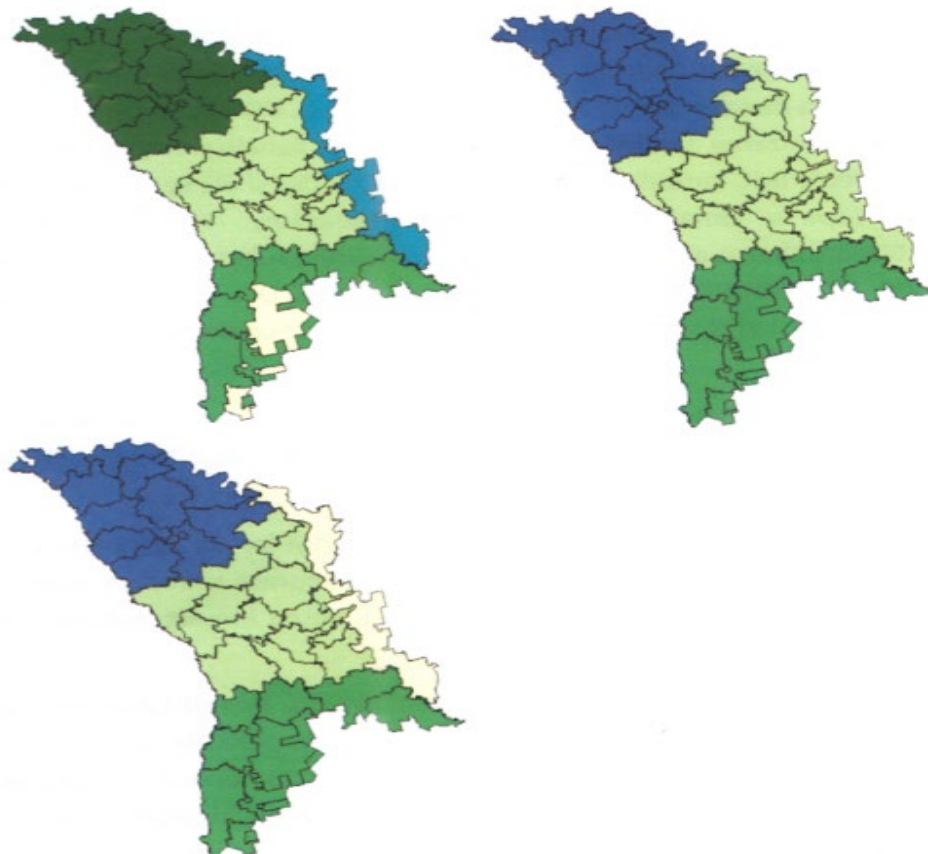
Conform ponderării scorurilor oferite, studiul a identificat trei opțiuni de top pentru regiunile NUTS 3: e) cu trei regiuni (valoarea totală a indicelui – 2,2); a) cu cinci regiuni și c) cu patru regiuni (ambele cu același indice – 1,95):

e) 3 regiuni – Nord, Centru, Sud;

a) 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Transnistria;

c) 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Transnistria.

Opțiunea e) – 3 regiuni, conform ponderării scorurilor oferite, întrunește cel mai mare punctaj, iar la modul practic este identică cu modelul c), atâta timp cât Transnistria nu va fi reintegrată.



**Figura 4.2. Hărțile Regiunile de dezvoltare cu cel mai înalt potențial**

*Sursa:* Raportul de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE-NUTS, proiectul Comun ONU „Consolidarea sistemului statistic național”, componenta cu privire la „Îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova”, Chișinău, 2014

Generalizând problema privind nivelul administrativ regional, menționăm întrunirea de către acesta a tuturor condițiilor necesare pentru o guvernare responsabilă în vederea asigurării furnizării eficiente a serviciilor publice regionale, a celor partajate de către stat cu nivelul regional, dar și a celor delegate acestuia. Constituirea nivelului administrativ regional, pentru care pledăm, va facilita politicile de dezvoltare regională, inclusiv prin conformitatea criteriilor statistice teritoriale ale Regulamentului UE-NUTS, și, respectiv, eligibilitatea pentru accesarea fondurilor europene de dezvoltare [109].

Ca urmare a celor expuse anterior, pledăm pentru organizarea teritoriului Republicii Moldova pe două niveluri administrative: colectivitățile teritoriale locale – nivelul întâi – și colectivitățile teritoriale regionale – nivelul doi. Pentru constituirea colectivităților teritoriale locale (nivelul întâi), vom recomanda varianta propusă în studiul realizat de „Expert Grup” (variante moderată), cu mențiunea că urmează a fi luate în calcul criteriile descrise în prezenta cercetare. Vom evidenția criteriile ce țin de așezarea geografică favorabilă, accesul la reședință, fezabilitatea operațională și administrativă în vederea furnizării eficiente a serviciilor publice. Este evident că aplicarea criteriilor enumerate va conduce la modificarea pragului demografic, care, în funcție de realități, ar putea fi ajustat, dar care trebuie să fie unul rezonabil, conform principiilor și liniilor directe ale descentralizării.

În ceea ce privește nivelul regional, considerăm plauzibile argumentele studiilor analizate și variantele propuse. Or, acestea întrunesc criteriile definite pentru constituirea nivelului regional, dar și sunt compatibile cu criteriile statistice ale Regulamentului UE-NUTS, fapt ce creează condiții avantajoase în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice la nivel regional, dezvoltării echilibrate a întregului teritoriu.

Pornind de la starea de lucruri existentă – mandatul autorităților publice locale pentru următorii patru ani (2019-2023) –, considerăm că perioada dată trebuie folosită pentru pregătirea reformei administrativ-teritoriale în condițiile postulatelor doctrinare și rigorilor teoretico-științifice, dar și ținându-se seama de practica administrativă relevantă, inclusiv de experiențele analizate în prezenta lucrare. În baza ajustării cadrului normativ despre care am menționat anterior, vor fi întreprinse măsurile necesare pentru amalgamarea voluntară a colectivităților care nu întrunesc condițiile legale, dar și a celor care nu întrunesc condițiile de capacitate administrativă din perspectiva viitoarei reforme administrativ-teritoriale. În acest sens, Foaia de parcurs pentru acest proces va conține toate elementele necesare, inclusiv stimulentele de ordin financiar-economic, dar și o strategie de comunicare. Drept exemplu poate fi utilizată experiența letonă, analizată în capitolul precedent, dar și cea franceză, relevantă prin reglementările privind instrumentele și mecanismele cooperării intercomunitare, descrisa în primul capitol, și, evident, experiența poloneză, ca model de conceptualizare a reformei bazate pe rigorile teoretico-științifice și implementare coerentă, dar și ca exemplu de succes. Modernizarea administrației publice locale prin dezvoltarea funcțională și instituțională a acesteia va contribui la implementarea conformă a descentralizării puterii și la consolidarea autonomiei locale, facilitând, astfel, democratizarea statului și a societății, dar și procesul de integrare în Uniunea Europeană.

#### 4.5. Concluzii la capitolul 4

Generalizând subiectul privind prioritățile de dezvoltare a administrației publice în condițiile descentralizării puterii, deducem necesitatea abordării complexe (integrate) a reformei administrației publice centrale și a administrației publice locale.

Modernizarea administrației publice centrale necesită raționalizarea structurilor acesteia, delimitarea clară a raporturilor interne, dar și dezvoltarea funcțiilor executive în corespundere cu Principiile Administrației Publice. În aceeași ordine de idei urmează să fie asigurată transparentizarea administrației publice centrale de specilitate, dar și eficientizarea acesteia prin modernizarea procesului de luare a deciziilor, de planificare strategică și de elaborare a politicilor. Modernizarea serviciilor publice, crearea unui sistem de management financiar modern, bazat pe principii și reguli care să asigure disciplina, dar și ajustarea sistemului de management al resurselor umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne sunt obiective ce vor sprijini modernizarea administrației publice.

Descentralizarea puterii presupune deconcentrarea serviciilor publice ale statului prin delegarea reală a împuternicirilor către structurile deconcentrate (instituția prefectului), care să aibă puterea de decizie privind realizarea politicilor statului în teritoriile respective și privind raporturile acestuia cu colectivitățile teritoriale. Totodată, deconcentrarea serviciilor publice ale statului în conformitate cu principiul subsidiarității constituie premisa modernizării modului de prestare a acestora, dar și asigură reușita descentralizării, în parte, privind reforma administrativ-teritorială în condițiile principiilor și liniilor directoare ale acesteia.

În baza definirii tipurilor de competențe atribuite colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale (proprie – obligatorii și facultative, delegate și partajate) sunt identificate cele proprii ce derivă din existența intereselor specifice locale. Totodată, sunt reglementate exhaustiv competențele proprii obligatorii, în parte, problema utilităților publice (serviciilor publice de gospodărie comunală), care sunt de bază pentru acestea, constituind și elementul declanșator al descentralizării teritoriale. Aprobarea unui nou mod juridic/instituțional de atribuire a competențelor presupune reglementarea coerentă și exhaustivă a responsabilităților delegate și celor partajate cu statul și, după caz, cu alt nivel, inclusiv a statutului funcției de primr în calitate de reprezentant al statului pe plan local.

Pentru asigurarea funcționalității colectivităților descentralizate, în baza estimărilor de rigoare, acestora le vor fi stabilite venituri, pe tipurile de competențe, suficiente realizării responsabilităților stabilite prin lege. În conformitate cu statutul de autonomie administrativă vor fi asigurate veniturile proprii ale bugetelor locale în proporție de cel puțin 50 la sută din cuantumul



acestora. Proportional competențelor va fi atribuit patrimoniul, care trebuie să fie pe cât de posibil diversificat, inclusiv zăcăminte, suprafețe împădurite și acvaticice.

Descentralizarea teritorială, realizată în condițiile principiilor și liniilor directoare ale acesteia, presupune formarea colectivităților teritoriale locale (nivelul întâi) dotate cu capacitate administrativă, ceea ce le va permite să-și realizeze misiunea privind administrarea eficientă a treburilor publice de interes local, competențelor delegate de stat și a celor partajate cu acesta și, respectiv, cu alt nivel, dar și ca platformă de ghișeu unic în vederea furnizării serviciilor municipale și a celor din responsabilitatea statului. Satul (comuna), orașul (municipiul) sunt definite drept nivel de bază pentru realizarea puterii publice, atribuindu-li-se dreptul exclusiv în vederea administrării treburilor publice locale.

Din perspectiva principiilor subsidiarității și proporționalității în vederea stabilirii unui nivel optim de putere publică, ținându-se cont de exigențele de eficacitate și economie, dar și luându-se în calcul politicile de regionalizare ale UE se propune instituirea nivelului administrativ regional în conformitate cu clasificarea statistică teritorială la nivelul UE-NUTS.

În condițiile descentralizării puterii și deconcentrării serviciilor publice ale statului administrarea treburilor publice revine colectivităților descentralizate și organelor deconcentrate, puterea executivă centrală fiind axată pe procesele de guvernare.

Problema științifică soluționată prin subiectele tratate în capitolul 4 constă în fundamentarea teoretică a reformei complexe a sistemului administrativ, bazată pe o abordare integrată a reformării administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale și conceptualizarea unei viziuni de ansamblu privind sistemul administrativ descentralizat în condițiile Republicii Moldova, având ca efect o bază praxiologică adecvată pentru valorificarea ei ulterioară.

## CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

**Problema științifică importantă soluționată** prin prezenta cercetare constă în fundamentarea teoretică a sistemului administrativ descentralizat, fapt ce a contribuit la clarificarea locului și rolului colectivităților teritoriale/autorităților administrației publice locale ca element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive, și la identificarea căilor și modalităților de modernizare complexă a administrației publice centrale și a administrației publice locale în condițiile descentralizării puterii conform principiului subsidiarității.

Cercetarea formulează o viziune inedită asupra organizării sistemului administrativ descentralizat în condițiile Republicii Moldova, fiind soluționată, astfel, o problemă științifică aplicativă de importanță majoră.

**Contribuția autorului** a fost realizată prin: argumentarea caracterului descentralizat al statului; concretizarea descentralizării drept principiu de bază al administrației publice locale; clarificarea esenței descentralizării prin servicii (tehnice) (2.1; 2.3); identificarea locului colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale ca element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive, care participă la guvernare în nume propriu (2.2); conceptualizarea esenței și naturii intereselor specifice locale – element-cheie/declanșator al descentralizării teritoriale și fundamentarea responsabilităților administrației publice locale (competențe proprii – obligatorii și facultative) (2.2; 4.1); clarificarea esenței conceptului „autonomie locală” ca mod de organizare și funcționare a colectivităților descentralizate, formularea propriei definiții a principiului ce include mecanismul/instrumentele privind transpunerea practică a acestuia, fiind una măsurabilă (2.3); identificarea statutului/calității primarului ca reprezentant al statului pe plan local și accentuarea necesității de a fi reglementat adecvat în legislația relevantă (4.3); introducerea în circuitul științific a noțiunii „sistem administrativ descentralizat” și argumentarea elementelor constitutive, a principiilor de organizare și funcționare a acestuia (2.1; 2.2; 2.3); elaborarea viziunii privind organizarea administrativă a teritoriului național în condițiile descentralizării puterii (4.4); clarificarea principiului deconcentrării serviciilor publice; conceptualizarea viziunii privind deconcentrarea serviciilor publice și modernizarea modului de prestare a acestora în contextul subsidiarității (4.2); identificarea căilor și modalităților de modernizare integrată a administrației publice în baza descentralizării puterii (4.1; 4.2; 4.3; 4.4).

În urma analizei și generalizării materiei expuse în teză, formulăm următoarele *concluzii*:

1. Literatura străină poartă un caracter multidisciplinar. Autorii analizează și fundamentează descentralizarea din perspectiva subsidiarității, argumentează interdependența acesteia cu deconcentrarea serviciilor publice ale statului, definesc conceptul de colectivitate descentralizată ca entitate de bază în realizarea puterii publice, identifică autonomia administrativă ca modalitate de funcționare a colectivităților teritoriale locale. Investigațiile respective oferă soluții verosimile pentru modernizarea administrației publice prin descentralizarea puterii.

Literatura autohtonă tratează problematica descentralizării din perspectiva principiilor de bază ale administrației publice locale, în parte, a celui privind descentralizarea serviciilor publice. Totodată, problema descentralizării în condițiile subsidiarității este analizată insuficient, iar autoritățile competente ale statului nu dispun de o viziune fundamentată științific privind reforma administrației publice în baza descentralizării puterii.

2. Din perspectiva principiului subsidiarității, administrația publică este organizată și funcționează în condițiile descentralizării și deconcentrării puterii (sistemul administrativ descentralizat). Prin descentralizarea puterii sunt create colectivitățile teritoriale/autoritățile administrației publice locale și regionale, care beneficiază de autonomie administrativă și sunt responsabile de gestionarea intereselor specifice locale și regionale, funcții ce sunt scoase de sub autoritatea statului, participă la exercitarea guvernării în nume propriu, asigură, în regim de putere publică, executarea legii și prestarea serviciilor publice conform competenței, constituie un element independent în sistemul politic și în cel administrativ ale statului, parte integrantă a puterii executive. Urmare a delimitării raporturilor în cadrul administrației publice centrale are loc deconcentrarea puterii, prezumându-se transferul către organele teritoriale ale administrației publice centrale a puterii de decizie privind administrarea treburilor publice ale statului în teritorii și raporturile statului cu colectivitățile descentralizate/autoritățile administrației publice ale acestora. În aceeași ordine de idei, modernizarea modului de prestare a serviciilor publice ale statului constituie o condiționalitate privind reușita descentralizării. Administrarea treburilor publice în condițiile sistemului administrativ descentralizat este realizată de către colectivitățile teritoriale/autoritățile administrației publice locale și regionale și, respectiv, de către organele deconcentrate ale statului, iar puterea centrală (executivă) are drept domeniu de competență procesul de guvernare.

3. Administrația publică din Republica Moldova este în discordanță cu principiul fundamental al subsidiarității; organizarea și funcționarea acesteia nu corespunde Principiilor Administrației Publice (SIGMA/OECD), fiind ineficientă din perspectiva furnizării serviciilor publice. Raționalizarea administrației publice centrale nu s-a bazat pe revizuirea recomandărilor înaintate în urma analizelor funcționale ale autorităților administrative centrale efectuate anterior, dar și fără a fi

efectuate unele analize suplimentare. Este tergiversat procesul delimitării funcțiilor de elaborare a politicilor de cele privind implementarea acestora și furnizarea serviciilor publice, nu este asigurată transparența procesului decizional și accesul la informație. Sistemul administrației publice locale este excesiv de fragmentat, majoritatea absolută a autorităților administrației publice locale nu întrunesc condițiile de capacitate administrativă, structurile și mijloacele administrative ale acestora nu corespund cu misiunea colectivităților teritoriale descentralizate, care au, în principal, rolul de reprezentare, nu însă de furnizare a serviciilor publice. Independența politică, administrativă și financiară a acestora este limitată, afectând, în consecință, autonomia și democrația locală.

4. Practicile administrative avansate, analizate în prezenta cercetare se caracterizează prin organizarea administrației publice în condițiile subsidiarității, aplicarea de reguli fundamentale ce garantează independența politică, administrativă și financiară a colectivităților teritoriale locale. Fundamentarea constituțională a principiilor descentralizării și ale autonomiei locale, coerența cadrului normativ și a celui de reglementare, descentralizarea autorității publice și deconcentrarea serviciilor publice ale statului în conformitate cu principiile subsidiarității, participarea autorităților locale la exercitarea guvernării în nume propriu și transferul de responsabilitate pentru actul guvernării locale sunt elementele caracteristice modelelor europene de organizare a administrației publice. Practicile și abordările cercetate pot servi drept teme pentru modernizarea administrației publice în cazul Republicii Moldova.

5. Dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile implică reforma acesteia, bazată pe descentralizarea puterii, în vederea definirii și delimitării clare a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, dintre guvernarea centrală și cea locală. Modernizarea și eficientizarea sistemului administrației publice locale necesită reforme principiale și profunde ale întregului sistem administrativ, bazate pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale, prin dezvoltarea funcțională și instituțională a acesteia, asigurându-se distribuția adecvată a competențelor, resurselor financiare și a patrimoniului, organizarea administrativă a teritoriului conform liniilor directe ale descentralizării și a criteriilor de statistică teritorială NUTS ale UE (amalgamarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și reconsiderarea nivelului doi (raioanelor) prin instituirea regiunilor administrative).

În condițiile descentralizării puterii, se impune deconcentrarea serviciilor publice ale statului, conform principiului subsidiarității, prin organizarea circumscripțiilor administrative la nivel regional, instituirea instituției prefectului, abilitate cu puterea de decizie privind administrarea treburilor publice ale statului în teritorii și relațiile acestuia cu colectivitățile teritoriale, modernizarea prestării serviciilor prin delegare și utilizarea ghișeului unic pe platforma

administrației publice locale. Totodată, deconcentrarea puterii va conduce la consolidarea funcțiilor de elaborare a politicilor la nivelul ministerelor și la delimitarea clară între funcțiile de elaborare a politicilor de cele privind implementarea lor, respectiv de furnizarea serviciilor, fapt ce va contribui la eficientizarea proceselor de guvernare.

6. Din perspectiva societății în schimbare și a necesității modernizării în permanență a statului tematica abordată urmează a fi investigată și dezvoltată în continuare. În parte, subiectele jurisdicției administrative și a celei constituționale, problema controlului statului asupra colectivităților descentralizate (aspectul administrativ și cel financiar), dimensiunea conceptului „descentralizarea prin servicii (tehnică)”, analizate tangențial în lucrare, trebuie să fie investigate aprofundat în vederea dezvoltării și definitivării viziunii privind organizarea și funcționarea administrației publice în condițiile principiului fundamental al subsidiarității.

În baza studiului efectuat și a *concluziilor* trase, formulăm următoarele *recomandări*:

1. Autoritățile competente ale statului (Parlamentul și Guvernul) ar trebui să asigure:

- fundamentarea constituțională a caracterului descentralizat al statului/sistemului teritorial ce asigură descentralizarea puterii publice; statuarea în Legea Fundamentală a criteriilor de autonomie administrativă a satului (comunei), orașului (municipiului) ca unitate de bază a administrației publice locale în corespundere cu concluziile formulate în cercetare și în lucrările aferente, ideile respective fiind o modalitate pentru modernizarea statului/administrației publice și democratizarea societății; (98; 101; 105; 107;109)

- actualizarea documentelor de politici privind reforma administrației publice în baza descentralizării puterii și conceptualizarea unei viziuni politico-strategice privind amenajarea administrativă a teritoriului național și organizarea administrației publice care să asigure descentralizarea puterii publice în condițiile subsidiarității, luându-se în calcul opinia expusă în lucrare și în publicațiile relevante, ca fiind una conformă postulatelor doctrine și practicilor administrative avansate; (96; 98; 100; 105; 108)

- revizuirea legislației relevante cu referire la organizarea și funcționarea administrației publice în condițiile descentralizării puterii, după caz, elaborarea actelor normative necesare în conformitate cu propunerile ce se conțin în teză și în publicațiile aferente, acestea fiind în concordanță deplină cu concluziile Raportului de țară (SIGMA) și cu Principiile Administrației Publice (SIGMA/OECD); (96-109)

- instituirea consiliilor consultative științifice pentru avizarea proiectelor de acte normative și a documentelor de politici în domeniile de referință, luându-se în considerare concluziile formulate în lucrare și în publicațiile la tema acesteia, dar și fiind în corespundere cu reglementările privind expertiza științifică a actelor normative; (98; 99; 101; 103; 105)

- stabilirea unei structuri comune pentru coordonarea și implementarea reformelor descentralizării puterii, modernizarea administrației publice și privind dezvoltarea regională în corespundere cu opinia expusă în prezenta lucrare și în cele relevante la tema de cercetare, ca fiind o modalitate de asigurare a sinergiei domeniilor conexe și de maximizare a eficienței acestor procese. (96; 99; 109)

2. Instituțiile de învățământ superior de specialitate ar putea:

- să includă subiectele abordate în teză în tematica cursurilor universitare din modulul Științe administrative, a cursurilor de dezvoltare profesională și de formare continuă pentru aleșii locali, funcționarii publici și persoanele cu funcții de demnitate publică;

- să asigure investigarea și dezvoltarea multidimensională a problematicii descentralizării;

- să prevadă în lista temelor de cercetare următoarele subiecte analizate tangențial în lucrare ca fiind probleme conexe domeniului investigat:

- aspecte privind jurisdicția administrativă și cea constituțională; (101; 107)
- controlul statului asupra colectivităților teritoriale locale și regionale (aspectul administrativ și cel financiar); (107; 108; 109)
- descentralizarea prin servicii (tehnică). (107; 109)

## BIBLIOGRAFIE

### În limba română:

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de alta parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 185-189.
2. Administrația Publică Locală. Chișinău: AAP, 2018. 248 p. ISBN 978-9975-3240-2-1
3. ALEXANDRU I. Administrația publică. Ediția a 2-a. București: Lumina Lex, 2001. 626 p. ISBN 973-588-183-7
4. ALEXANDRU I., Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000. 206 p. ISBN 973-590-394-6
5. Buna guvernare la nivel local prin prisma optimizării proceselor administrative. Chișinău: AAP, 2018. 164 p. ISBN 978-9975-136-68-6
6. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ: nr. 57 din 22.11.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr. 141, art. 341.
7. Carta Europeană a Autonomiei Locale, din 15.10.1985. În: „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, p. 14.
8. CASTRAȘAN T. Organizarea administrativ-teritorială – element definitoriu pentru implementarea descentralizării administrative în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 17 mai 2018. Chișinău: AAP, p. 94-98. ISBN 978-9975-3019-7-8
9. CASTRAȘAN T. Impactul descentralizării în obiectivele reformei administrației publice locale de la etapa actuală. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 21 mai 2021. Chișinău: AAP, p. 118-121. ISBN 978-9975- 3492-6-0
10. COBĂNEANU S., BOBEICA E., RUSU V. Drept administrativ. Note de curs. Chișinău: S.n., 2012. 322 p. ISBN 978-9975-53-169-6
11. Codul electoral, nr. 1381 din 21.11.1997. Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463 (768).
12. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 82-86 (661).
13. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 309-320 (466).
14. COMAN-KUND F., COMAN-KUND L. Drept administrativ: Sinteze teoretice și exerciții practice. București: Universul Juridic, 2013. 333 p. ISBN 606-673-00705

15. Constituția Republicii Franceze. În: JORF No 75 du 29 mars page 5568, texte No 1.
16. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
17. Constituția Republicii Polonia din 02.04.1997. În: Dziennik Ustav din 06.04.1997, N0. 78, item 483.
18. Constituția României. În: Monitorul Oficial al României, 2003, nr. 767.
19. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004. 221 p. ISBN 9975-63-236-x
20. CORNEA S. Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019. 269 p. ISBN 978-606-37-0578-6
21. CORNEA S. Puterea publică a colectivităților teritoriale: identificarea unui instrument teoretic de investigație. În: Știința politică și societatea în schimbare. Conferință științifică internațională, 13 noiembrie 2015. Chișinău: CEP USM, 2015, p. 291-294. ISBN 978-9975-71-721-2
22. CORNEA S. Descentralizarea – mecanismul de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, 2016, nr. 3 (72), p. 81-90.
23. CORNEA S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. Brăila: Editura Istros, 2017. 614 p. ISBN 606-654-266-1
24. CORNEA S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politologică și oportunități de reformare: Autoreferatul tezei de doctor habilitat în științe politice. Chișinău, 2019. 54 p.
25. DELEANU I. Drept constituțional și instituții publice. Vol. 2. Iași: Chemarea, 1996. 252 p. ISBN 973-971-30-68
26. Descentralizare și Autonomie Locală. Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2012. 62 p. ISBN 978-9975- 125- 02-1
27. Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a 3-a. București: Univers Enciclopedic Gold, 2016. 1376 p. ISBN 978-606-7041-61-3
28. Evaluarea serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova. Raport Final. Versiunea 1.0. CPM/BCI/PNUD. Chișinău, 2010. 98 p.
29. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege pentru completarea articolului 6 al Legii nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici nr. 148 din 14.02.2018. [citat 28.10.2018]. Disponibil: [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr04\\_152pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr04_152pdf).



30. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020: nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264. (1033)
31. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 nr. 636 din 11.12.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 378-379. (976)
32. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) - 2021-2023 nr. 776 din 28.10.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 293-303. (934)
33. IONESCU A., DREZGIC S., RUSU Iu. Raport privind opțiunile de reformă administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Chișinău, 2015. 60 p.
34. KULESZA M. Metode și tehnici de management al reformelor în țările ECE: experiența poloneză. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 179-202. ISBN 9975-63-236-x
35. Lege cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 17.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.11.1999, nr. 124-125 (611).
36. Lege privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.03.2000, nr. 34 (231).
37. Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16 (53).
38. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 14-17 (49).
39. Lege privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 244-247 (972).
40. Lege privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 384-395 (612).
41. Lege privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35 (116).
42. Lege privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31 (91).
43. Lege privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 215-217 (798).
44. Lege cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232 (840).

45. Lege pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice nr. 155 din 21.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 164-165 (480).
46. Lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și Planului de acțiuni privind implementarea strategiei pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 143-148 (465).
47. Lege privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03. 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 63 (213).
48. Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 262-267 (748).
49. Lege privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303 din 13.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 60-65 (123).
50. Lege cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22.11.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 441-450 (750).
51. Lege privind delimitarea proprietății publice nr. 29 din 05.04.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 142-148 (279).
52. Lege privind sistemul unitar de salarizare în sistemul bugetar nr. 270 din 23.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 441-447 (715).
53. Legea de bază pentru Republica Federală Germania din 23 mai 1949. În: Buletinul Federal de Drept, p. 1, modificat ultima dată prin articolul 1 din Legea din 15 noiembrie 2019: Buletinul Federal de Drept 1, p. 1546.
54. MANDA C.C. Teoria administrației publice. București: C.H. Beck, 2013. 231 p. ISBN 978-606-18-0264-7
55. MANDA C., MANDA C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2007. 519 p. ISBN 978-973-758-08409
56. MANDA C., MANDA C. C. Administrația publică locală din România. București: Lumina Lex, 1999. 396 p. ISBN 973-588-180-2
57. MOCANU V. Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001. 212 p. ISBN 9975-947-11-5
58. Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor. IDU/Transprensy International Moldova. Chișinău, 2018. 94 p.
59. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova. Chișinău, 2015, 81 p.
60. Ordonanța de urgență privind Codul administrativ, nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României, 2019, nr. 505.

61. ORLOV M. ș. a. Quo vadis, Moldova? Chișinău: Tacis, 2002. 224 p.
62. OROVEANU M. Tratat de știința administrației. București: CERMA, 1996. 512 p. ISBN 973-97483-4-1
63. PALIHOVICI S. Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: *Administrarea Publică*, 2017, nr. 2 (94), p. 19-24. ISSN 181308489
64. PALIHOVICI S., PALIHOVICI L. Responsabilitatea și transparența în administrația publică: element-cheie în procesul de reformare a administrației publice. În: *Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională*, 22 mai 2020. Chișinău: AAP, 2020. p. 59-66. ISBN 978-9975-3240-9-0
65. PLATON M. Introducere în știința administrației publice. Chișinău: [S.n.], AAP, 1999. 377 p.
66. PLATON M. ș a. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău: AAP, 1999. 471 p.
67. POPA E. Autonomia locală în România. București: ALL BECK, 1999. 214 p. ISBN 973-9435-14-9
68. POPA V., MUNTEANU I., MOCANU V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998. 220 p. ISBN 9975-949-33-9
69. POPESCU C.-L. Autonomia locală și integrarea europeană. București: ALL BECK, 1999. 346 p. ISBN 973-98766-2-5
70. POPOVICI A. Descentralizarea și consolidarea capacității administrative a administrației publice locale. În: *Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională*, 19 mai, 2017. Chișinău, AAP, 2017, p. 28-32. ISBN 978-9975-3019-7-8
71. PREDĂ M. Autoritățile administrației publice. București: Lumina Lex, 1999. 687 p. ISBN 973-588-090-3
72. PRISACARU V. Tratat de drept administrativ român. București: Lumina Lex, 1993. 543 p. ISBN 978-973-962-9676
73. Programul de activitate a Guvernului: „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare, 2009-2013”. Chișinău, 2009. 38 p.
74. PROSKUROVSKA S. Reforma structurală și organizatorică a administrației publice: experiența letonă. În: *Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est*. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 155-177. ISBN 9975-63-236-x
75. Raport de evaluare a capacităților administrative ale autorităților administrației publice locale. IDIS Viitorul/IDU/AVENSA; Programul PNUD/PCDLI. Chișinău, 2010. 76 p.
76. Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivel UE-NUTS, Proiectul Comun al ONU „Consolidarea sistemului statistic național”.

- Componenta cu privire la îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova. Chișinău: UN Moldova, 2014. 65 p.
77. Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. IDIS Viitorul/Promo-Lex/CALM. Chișinău, 2017. 47 p.
78. Raport privind descentralizarea administrativă în Republica Moldova. IDIS Viitorul/Programul PNUD/PCDLI. Chișinău, 2010. 54 p.
79. SAITARLI N. Sistematizarea și codificarea cadrului juridic de reglementare a administrației publice locale din Republica Moldova. În: Știința politică și societatea în schimbare: Conferință științifică internațională, 13 noiembrie 2015. Chișinău: CEP USM, p. 329-332. ISBN 978-9975-71-721-2
80. SÎMBOTEANU A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău: CEP USM, 2013. 326 p. ISBN 978-9975-71-349-8
81. SÎMBOTEANU A. Administrația publică centrală. Chișinău: AAP, 1998. 121 p.
82. SÎMBOTEANU A. Reformarea administrației publice locale în contextul evoluției societății în schimbare. În: Știința politică și societatea în schimbare: Conferință științifică internațională, 13 noiembrie 2015. Chișinău: CEP USM, 2015, p. 339-345. ISBN 978-9975-71-721-2
83. SÎMBOTEANU A. Sistemul de guvernare și administrația publică în Suedia. În: Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău: CEP USM, 2013, p. 94-104. ISBN 978-9975-71-349-8
84. SÎMBOTEANU A. Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale. În: Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău: CEP USM, 2013, p. 165-178. ISBN 978-9975-71-349-8
85. SÎMBOTEANU A. Principiile autoadministrării în contextul democrației locale. În: Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău: CEP USM, 2013, p. 18-23. ISBN 978-9975-71-349-8
86. ȘAPTEFRAȚI T. Capacitatea administrativă a administrației locale între realizări și provocări. În: Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova: Conferință științifico-practică internațională, 23 noiembrie, 2018. Chișinău: AAP, 2018, p. 61-65. ISBN 978-9975-134-20-0
87. ȘAPTEFRAȚI T. Capacitățile administrației publice locale în soluționarea problemelor comunităților locale. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 17 mai 2019. Chișinău: AAP, 2019, p. 5-9. ISBN 978-9975-3240-4-5

88. ȘAPTEFRAȚI T. Provocările reformei administrației publice la nivel local. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 19 mai, 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 5-9. ISBN 978-9975-3019-7-8
89. ȘAPTEFRAȚI T. Administrația publică între obiectiv și subiectiv. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 22 mai 2020. Chișinău: AAP, 2020, p. 56-58. ISBN 978-9975-33240-9-0
90. ȘAPTEFRAȚI T. Abordări metodologice ale procesului de reformare a administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 17 mai 2018. Chișinău: AAP, p. 61-66. ISBN 978-9975-3019-7-8
91. Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. CALM/IDIS Viitorul/Promo-Lex. Chișinău, 2018. 78p.
92. Starea democrației locale în Republica Moldova. Raport de evaluare, 2017. IDIS Viitorul/International IDEA/SDC. Chișinău, 2017. 68 p.
93. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup, Centru Analitic Independent. Chișinău, 2010. 184 p.
94. TICAMES E.S., GHEORGHE S. Drept administrativ și elemente de știința administrației. Iași: Sedcom Libris, 2003. 441 p. ISBN 973-8353-47-5
95. TINCU V. Regionalizarea serviciilor publice: alternativă modernă de gestiune pentru administrația publică locală. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 21 mai 2021. Chișinău: AAP, 2021, p. 84-87. ISBN 978-9975-3492-6-0
96. ȚAP Iu. Administrația publică în Republica Moldova în contextul descentralizării. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 20 mai 2013. Chișinău: AAP, 2013, p. 31-34. ISBN 978-9975-4241-5-8
97. ȚAP Iu. Abordări conceptuale ale descentralizării administrației publice. În: „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Conferință științifico-practică internațională”, 27 februarie 2015. Chișinău: 2015, p. 10-16. ISBN 978-9975-115-62-9
98. ȚAP Iu. Locul administrației publice locale în contextul puterii publice și principiile de bază ale acesteia. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 22 mai 2015. Chișinău: 2015, p. 25-27. ISBN 978-9975-3019-3-0
99. ȚAP Iu. Dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile prin modernizarea funcțiilor executive și consolidarea managementului. În: Administrarea Publică, 2016 nr. 1 (89), p. 127-130. ISSN 1813-8489
100. ȚAP Iu. Descentralizarea – calea democratizării și modernizării Republicii Moldova. În: Administrarea Publică, 2017, nr. 2 (94), p. 133-137. ISSN 181308489

101. **ȚAP Iu.** Conceptul de autonomie locală – principiu fundamental privind dezvoltarea funcțională și instituțională a administrației publice locale. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 69-73. ISBN 978-9975-3019-8-5
102. **ȚAP Iu.** Alocarea adecvată a competențelor – condiție a funcționalității administrației publice locale. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 17 mai 2018. Chișinău: AAP, 2018, p. 99-105. ISBN 978-9975-3019-7-8
103. **ȚAP Iu.** Dezvoltarea funcțională a administrației publice locale în contextul Acordului de Asociere cu UE. În: Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova: Conferință științifico-practică internațională, 23 noiembrie 2018. Chișinău: AAP, 2018, p. 18-29. ISBN 978-9975-134-20-0
104. **ȚAP Iu.** Resursele administrației publice locale. În: Administrația publică locală. Chișinău: AAP, 2018, p. 165-188. ISBN 978-9975-3240-2-1
105. **ȚAP Iu.** Principiile de bază ale administrației publice locale: probleme și soluții. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 17 mai 2019. Chișinău: AAP, 2019, p. 158-163. ISBN 978-99753240-4-5
106. **ȚAP Iu.** Abordări doctrinare privind organizarea sistemului administrației publice locale. În: Administrarea Publică, 2019, nr. 4 (104), p. 135-141. ISSN 1813-8489
107. **ȚAP Iu.** Principiile de bază ale administrației publice locale în contextul sistemului administrativ descentralizat. În: Moldoscopie, 2020, nr. 4 (91), p. 42-55. ISSN 1812-2566
108. **ȚAP Iu.** Deconcentrarea serviciilor statului – premisă de modernizare a prestării serviciilor și facilitare a descentralizării puterii. În: Revista de Filosofie și Științe Politice, 2020, nr. 2, p.104-110. ISSN 1857-2294
109. **ȚAP Iu.** Descentralizarea puterii: realizări și perspective. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 21 mai 2021. Chișinău: AAP, 2021, p.122-127. ISBN 978-9975-3492-6-0
110. ȚAPOC V., CAPCELEA V. Cercetarea științifică. Chișinău: ARC, 2008. 312 p. ISBN 978-9975-61-190-9
111. VEDINAȘ V. Drept administrativ. București: Universul Juridic, 2012. 568 p. ISBN 978-973-127-726-4

**În limba franceză:**

112. BECET J-M. Les competences de la commune. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 25-32. ISBN 9 782110 034946

113. BERTHON Chr. Decentralisation et Conseil constitutionnel. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 17-20. ISBN 9 782110 034946
114. BOURDON J. La fonction publique territoriale. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 111-114. ISBN 9 782110 034946
115. BULAT V. Mecanismes d'incitation financiere de la cooperation intercommunale et specificites de leur application dans la Republique de Moldavie. În: Orlov, Maria. L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschland: Editions universitaires europeennes, 2016, p. 88-101. ISBN 978-3-639-52-628-8
116. CLAMEN M. Les collectivites locales et l'Europe. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 123-128. ISBN 9 782110 034946
117. Decentralisation et formation pour l'administration locale. Conference des directeurs des ENA, IAP, ISM d'Afrique (7; Yaounde 1995-12-04). Cahiers Africains d'Administration Publique. CAFRAD, Tanger, 1997, Num hors serie. 105 p. ISSN 0007-9588
118. DELCAMP A. L'experience de decentralisation. În: Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Française, 1994, p. 149-169
119. DELIVET Ph. Les stuctures de cooperation intercommunale. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 57-62. ISBN 9 782110 034946
120. Dictionnaire du droit contitutionnele. Arnel Divellec, Michel De Villiers. Sirey, 2007. 364 p. ISBN 978 2247075 249
121. EISENBERG E., WELZ Chr. Collectivites locales et federalisme. În: Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Française, 1994, p. 19-58.
122. FERNANDEZ L.C., LOPEZ E. Les structures locales dans l'Etat des autonomies. În: Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Française, 1994, p. 117-147.
123. FRIESEISEN C., LOUTSCH-JEMMING Chr. L'autonomie communale. În: Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Français, 1994, p. 255-275.
124. GONTCHAROFF G., MILANO S. La decentralisation. 1. Nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux. Paris: Syros, 1983. 165 p. ISBN 2 90196 881 3
125. GONTCHAROFF G., MILANO S. La decentralisation. 2. Le transfert des competences et son financement. Paris: Syros, 1987. 189 p. ISBN 2 867 38 207 6

126. HERTZOG R. Finances et fiscalite locales. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 77-83. ISBN 9 782110 034946
127. JORGENSEN H. O. Communes et comtes: le modele nordique. În: Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Français, 1994, p. 91-115.
128. La decentralisation 30 ans apres. Regourd, Serge, Carles, Joseph et Guignard, Didier. Toulouse: Presses de l'Universite Toulouse 1 Capitole, 2013. 323 p. ISBN 978 2 36170 0676
129. LAUBADERE A., VENEZIA J-C., GAUDEMET Y. Traite de Droit Administratif. Tome 2. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1992. 693 p. ISBN 2 275 00682 6
130. LAUCHAUME J-F. Les modes de gestion des cervices publics. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Francaise, 1996, p. 63-69. ISBN 9 782110 034946
131. Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Française, 1994. 369 p.
132. Les collectivites locales en France. Les notices. Coordonne par Maryvonne Bonnard. Paris: La Documentation Française, 1996. 135 p. ISBN 9 782110 034946
133. Les collectivites territoriales. Les notices. Coordonne par Maryvonne Bonnard. Paris: La Documentation Française, 2009. 254 p. ISBN 978 2 11 007496 6
134. Loi contitutionnelle no 2003-276 du 28 mars 2003 relative a l'organisation decentralise de la Republique. În: JORF no 75 du 29 mars 2003, p. 5568 texte no 1.
135. Loi d'orientation no 92-125 du 6 fevrier 1992 relative a l'administration teritoriale de la Republique. În: JORF no 33 du 8 fevrier 1992 p. 2064.
136. Loi organique no 2003-705 du 1 auot 2003 relative au referndum local. În: JORF no 177 du 2 aout 2003, p. 13218 texte no 2.
137. MABILEAU A. Les elites politiques locales. În: Les collectivites locales. Paris: La documentation Française , 1996, p. 119-122. ISBN 9 782110 034946
138. MERLONI F. L'Etat regional contre la centralisation? În: Les collectivites decentralisees de l'Union europeenne. Sous la direction d'Alain Delcamp. Paris: La Documentation Française, 1994, p. 233-253.
139. ORLOV M. Certaines perspectives de revision, ajustement, simplification et systematisation des normes juridiques dans le domaine de l'administration publique. În: Orlov, Maria. L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschland: Editions universitaires europeennes, 2016, p. 9-19. ISBN 978-3-639-52-628-8
140. ORLOV M. L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschland: Editions universitaires europeennes, 2016. 214 p. ISBN 978-3-639-52-628-8



141. RIVERO J., WALINE J. Droit administratif. Paris: Dalloz, 1994. 482 p. ISBN 9 782247 018529
142. SADLAN P. La democratie locale. În: Les collectivites locales en France. Paris: La Documentation Française, 1996, p. 115-118. ISBN 9 782110 034946
143. ȘAPTEFRAȚI T., CANȚIR V. La decentralisation et le developpement regional – priorites pour la modernisation de l’administration publique locale dans la Republique de Moldavie. În: Orlov, Maria. L’organisation de l’administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschland: Editions universitaires europeennes, 2016, p. 49-58. ISBN 978-3-639-52-628-8
144. SMOCHINĂ A., SMOCHINĂ C. Principes constitutionnels concernant le developpement administratif-territorial de la Republique de Moldavie. În: Orlov, Maria. L’organisation de l’administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschlan : Editions universitaires europeennes, 2016, p. 27-36. ISBN 978-3-639-52-628-8
145. ȚAP Iu. L’administration publique en Republique de Moldavie dans le contexte de la decentralisation. În: Orlov, Maria. L’organisation de l’administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschland: Editions universitaires europeennes, 2016, p. 44-48. ISBN 978-3-639-52-628-8
146. VEDINAȘ V. Mutations legislatives et institutionnelles dans l’administration publique en Roumanie. În: Orlov, Maria. L’organisation de l’administration publique locale en Moldavie. Saarbruken, Deutschland: Editions universitaires europeennes, 2016, p. 20-26. ISBN 978-3-639-52-628-8
147. VERPEAUX M., JANICOT L. Droit des collectivites territoriales. Paris: Presses universitaires de France, 2015. 444 p. ISBN 978-2-13-065405-6
148. VERPEAUX M. Les collectivites territoriales en France. Paris: Dalloz, 2015. 200 p. ISBN 978 2 247 13969 9
149. VERPEAUX M. Les lois de decentralisation depuis 1982. În: Les collectivites locales en France: La Documentation Française, 1996, p. 11-16. ISBN 9 782110 034946

**În limba engleză:**

150. Baseline Measurement Report: The Principles of Public administration: Moldova, 2015. 123 p. [citat 17.10.2018]. Disponibil: [sigmaweb.org/publications/baseline-measurment-moldova-2015.pdf](http://sigmaweb.org/publications/baseline-measurment-moldova-2015.pdf).
151. Consolidation or fragmentation? Edited by Pawel Swianiewicz. Budapest: OSI/LGI, 2002. 329p. ISBN 963 9419 45 1

152. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers, No 27. OECD. Publishing, Paris. [citat 23.10.2018]. Disponibil: [sigmaweb.org/publications/principles-enp-eng.pdf](http://sigmaweb.org/publications/principles-enp-eng.pdf).
153. Local government reform in Poland: an insider's story by Jerzi Regulski. Budapest: OSI/LGI, 2003. 263 p. ISBN 963 9419 68 0 [citat 20.02.2017]. Disponibil: [http://w.frdl.org.pl/fpliki/frdl/document/regulski\\_local\\_democracy.pdf](http://w.frdl.org.pl/fpliki/frdl/document/regulski_local_democracy.pdf).
154. Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries. Prepared by: Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Grup 1 of the CSF EAP, 2016. 49 p. [citat 21.10.2018]. Disponibil: [eap-csf.eu/wp-content/uploads/policy-paper-par.pdf](http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/policy-paper-par.pdf).
155. Recommendation 179(2005) on local democracy in Moldova. **Council of Europe**, Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg: 2005. [citat 18.03.2015]. Disponibil: [rm.coe.int/local-democracy-in-moldova-rapporteur-p-mangin-france-l-epp-cd-/168071a450.pdf](http://rm.coe.int/local-democracy-in-moldova-rapporteur-p-mangin-france-l-epp-cd-/168071a450.pdf).
156. Recommendation 322 (2012) Local and regional democracy in the Republic of Moldova. **Council of Europe**, Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg: 2012. [citat 18.03.2015]. Disponibil: [rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-rappoteurs-f-/168071b1a6.pdf](http://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-rappoteurs-f-/168071b1a6.pdf).
157. Recommendation 436(2019) Local and regional democracy in the Republic of Moldova. **Council of Europe**, Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg: 2019. [citat 16.01.2020]. Disponibil: [coe.int/eu/web/congress/reference-documents-for-the-republic-of-moldova/rm.coe.int/090000168093d89d.pdf](http://coe.int/eu/web/congress/reference-documents-for-the-republic-of-moldova/rm.coe.int/090000168093d89d.pdf).
158. Resolution 420 (2017) Local democracy in the Republic of Moldova. **Council of Europe**, Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg: 2017. [citat 22.10.2018]. Disponibil: [rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring.com.pdf](http://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring.com.pdf).
159. **Treaty of Amsterdam amending the Teaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents** *Official Journal C 340, 10/11/1997 P. 0001 – 0144*. [citat 12.12.2019]. Disponibil: [europarl.europa.eu/topics1680939183.pdf](http://europarl.europa.eu/topics1680939183.pdf).

#### În limba rusă:

160. ВИЛКА И., ВАНГАС Э. Местное самоуправление в Латвии. În: Децентрализация: эксперименты и реформы. Том 1. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 133-190. ISBN 963 00 4988 0

161. ВЫДРИН И.В., ЭМИХ В.В. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше. În: Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 2, р. 71-99. УДК 34:352.075 DOI 10.17506/ryipl.2016.17.2.7199
162. Децентрализация: эксперименты и реформы. Том 1. Budapest: OSI/LGI, 2000. 484 p. ISBN 963 00 4988 0
163. ИЖА Н., МАЕВ А. Децентрализация власти: европейские тенденции и перспективы для Украины. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 19 mai 2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 15-20. ISBN 978-9975-3019-7-8
164. КОВАЛЬЧУК А. Местное самоуправление в Польше. În: Децентрализация: эксперименты и реформы. Том 1. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 249-290. ISBN 963 00 4988 0
165. ЧЕРНОЛУЦКИЙ В., ШИМАНСКАЯ А. Украинское село в условиях децентрализации: ожидания и реальность. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 21 mai 2021. Chișinău: AAP, 2021. ISBN 978-9975-3492-6-0

**În limba ucraineană:**

166. ГАНУЩАК Ю. Територіальна організація влади. Стан та напрямки. Київ: Легальний статус, 2012. 317 p. ISBN 978-966-8312-64-9

## Declarație privind asumarea răspunderii

Subsemnatul, declar pe propria răspundere personală că materialele prezentate în teză sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Țap Iurie

03.10. 2022

## ȚAP IURIE

**Cetățenia Republicii Moldova**

**Studii:** superioare (Universitatea de Stat din Moldova, 1973-1978, facultatea de istorie, învățator de istorie și științe sociale); doctoratul (Academia de Administrare Publică, 2012-2016, specialitatea științifică 563.02: organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice; servicii publice)

**Domeniul de interes științific:** științe sociale și economice

**Participări în proiecte științifice:** Proiectul „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale din Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere” (2015-2018), realizat în cadrul Academiei de Administrare Publică și Academiei de Științe a Republicii Moldova

**Participări la manifestări științifice:** 7 conferințe cu genericul „Teoria și practica administrării publice”, organizate în cadrul Academiei de Administrare Publică (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2021); Conferința științifico-practică internațională „Organizarea administrației publice locale în Republica Moldova în lumina experienței și a practicilor administrației locale din Europa”, organizată de Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova (2015); Conferința științifico-practică „Consolidarea administrației publice locale: instrumente și mecanisme”, organizată de Academia de Administrare Publică și Școala Superioară de Administrare Publică din Polonia (2015); Conferința științifico-practică internațională „Consolidarea administrației publice locale și perspectivele europene ale Republicii Moldova”, organizată de Academia de Administrare Publică în cadrul Proiectului „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale din Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere” (2018); Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, organizată de Academia de Administrare Publică (2015)

**Lucrări științifice:** rezultatele cercetărilor științifice au fost reflectate în 11 comunicări și 6 articole. Implementarea rezultatelor cercetării științifice a fost realizată și prin contribuția, în calitate de autor, la elaborarea Ghidului practic „Instrumente de bună guvernare la nivel local”, Chișinău (2017) și a lucrării „Administrația Publică Locală”, Chișinău (2018)

**Cunoașterea limbilor:** limba română – nativ; limba rusă – mediu; limba franceză – B1

**Chișinău, str. Decebal 59/8; tel. 069149108; iurietsap@gmail.com.**

