

# **Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată**

## **RAPORT DE EVALUARE**

### **a capacității administrative a autorităților administrației publice locale**

Noiembrie 2010



Acest studiu a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată implementat de Guvernul Republicii Moldova cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de către Guvernul Suediei.

Mai multe informații despre activitățile desfășurate de Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată puteți găsi vizitând paginile web: [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) și [www.undp.md](http://www.undp.md)

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women sau ale Guvernului Suediei.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare lucrează cu oamenii la toate nivelurile societății pentru a sprijini crearea unor țări rezistente la crize și pentru a ghida și susține o dezvoltare care contribuie la îmbunătățirea vieții fiecărui om. Prezenți în 177 de țări și teritorii, noi oferim o perspectivă globală și soluții locale pentru abilitarea oamenilor și pentru crearea unor țări rezistente.

Pentru mai multe informații despre acțiunile PNUD vă rugăm să vizitați: [www.undp.org](http://www.undp.org), [www.undp.md](http://www.undp.md)

Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (Un Women) este o organizație ONU, care promovează egalitatea de gen și abilitarea femeilor. În calitate de lider mondial pentru femei și fete, UN Women lucrează pentru accelerarea progresului de satisfacere a necesităților lor la nivel mondial.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

## CUPRINS:

<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>4</b>
<b>1 EVALUAREA CAPACITĂȚILOR AUTORITĂȚILOR APL.....</b>	<b>10</b>
1.1 Caracteristici ale autorităților administrației publice locale .....	10
1.2 Cadrul normativ, competențe și responsabilități.....	17
1.2.1 <i>Analiza cadrului normativ.</i> În scopul realizării prezentului capitol au fost trasați următorii indicatori: .....	17
Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.....	18
Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală .....	21
Legea Nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale .....	22
Legea nr.523-XIV din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale .....	23
Legea Nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local .....	24
1.2.2 <i>Competențe ale APL</i> .....	25
1.3 Cadrul organizatoric, funcțional și procesul decizional.....	31
1.3.1 <i>Potrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților     locale</i> 31	31
1.3.2 <i>Procesul decizional</i> .....	36
1.4 Capacitatea managerială și MRU .....	39
1.4.1 <i>Consolidarea unui corp de funcționari publici de carieră, profesioniști și neutri     politic</i> 39	39
1.5 Managementul financiar .....	42
1.6 Capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor .....	48
1.7 Capacitatea de relaționare .....	60
<b>CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI GENERALE .....</b>	<b>72</b>
CONCLUZII.....	72
<b>ANEXE.....</b>	<b>77</b>
<b>1. EVALUAREA CAPACITĂȚILOR AUTORITĂȚILOR APL.....</b>	<b>77</b>
2. Cadrul normativ, competențe și responsabilități 15 .....	77
3. Cadrul organizatoric, funcțional și procesul decizional 29 .....	77
4. Capacitatea managerială și MRU 37 .....	77
5. Managementul financiar 40 .....	77
6. Capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor 46.....	78
7. Capacitatea de relaționare 57.....	78

## Introducere

În Republica Moldova, în ultimele decenii, s-a exprimat în mod repetat, la nivel de politici guvernamentale intenția modernizării administrației publice locale (APL), dar s-au făcut numai unii pași neconvingători în acest sens, rezultatele fiind, de aceea, neconcludente. Reforma APL este, în sine, un proces anevoios, care devine și mai dificil de parcurs dacă nu există determinarea politică necesară sau dacă aceasta se mimează doar.

Pornind din 1991 până în prezent, au fost experimentate mai multe modele de guvernare locală, dar de fiecare dată guvernarea a dorit să-și încerce puterile, în primul rând prin modificarea structurii teritoriale și, în al doilea rând, prin tutelarea excesivă a autorităților locale în scopuri politice (electorale), slab argumentate din punct de vedere economic și social. De fiecare dată încercările de a reforma sistemul APL sau ciocnit, în primul rând de probleme de ordin subiectiv, de fiecare dată a intervenit factorul politic, ideologia unui sau altui partid care au venit la guvernare fără a avea o viziune clară asupra sistemului de administrație pe care populația nu îl cunoaște, dar îl așteaptă pentru că aceasta i se promite de fiecare dată în campaniile electorale.

Deși s-a clamat de către toate guvernele de până acum, reforma APL nu a fost în realitate o prioritate, dimpotrivă, modelul centralizat de administrare s-a întărit și perpetuat, îndeosebi în perioada 2003-2009 în care guvernarea a depus eforturi pentru consolidarea verticalei puterii care a penetrat și nivelul local. Respectiv, evoluțiile produse în această perioadă nu au încetățenit spiritul și valorile descentralizării administrative, fiindcă nu au determinat apariția unui nou model de autonomie locală, recunoscută pretutindeni în Europa Centrală și de Vest, prin acceptarea și garantarea realizării principiilor stipulate în Carta Europeană a autonomiei locale<sup>1</sup>.

Ca urmare, faptul că situația necorespunzătoare din APL a trenat atîta timp nu a făcut altceva decît să adîncească deficitul de capacitate a administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale și să genereze noi și noi probleme a căror rezolvare nu poate veni decît printr-o reformă globală a sistemului administrativ, atît la nivel central, cît și la nivel local.

Rezultatele erorilor, inacțiunilor, ignorării problematicii APL și a întîrzierilor în acest domeniu sînt vizibile pretutindeni unde există autorități publice locale și se manifestă prin:

- menținerea unei capacități în general reduse a unităților administrativ-teritoriale (UAT);
- existența într-un număr covîrșitor de UAT fără capacitate, a unui sistem administrativ prea extins și neperformant ;
- dificultatea/imposibilitatea îndeplinirii misiunii APL, aceea de a asigura administrarea treburilor locale prin oferirea de servicii publice necesare și calitative;
- starea de înapoiere, sărăcie, abandonul, depopularea țării, prăbușirea economică, șomajul;
- constrîngerile severe (umane, financiare, materiale) din sectorul APL, imposibilitatea unor UAT de a declanșa și susține chiar și proiecte simple de dezvoltare și de a mobiliza resursele necesare dezvoltării.

Printre cauzele definiției care au declanșat această situație în APL vom nominaliza următoarele:

---

<sup>1</sup> Victor Popa, Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, Chișinău, 2008

- 1) a fost păstrată funcția „intervenționistă” a puterii centrale, cunoscută prin politicile sale partinic-clientelare, acționând prin intermediul unui vast sistem birocratic;
- 2) nu s-a purces la o reformă complexă a sistemului de administrare publică locală și centrală;
- 3) nu au fost identificate prioritățile și obiectivele procesului de transformare a sistemului de administrare publică locală, potrivit angajamentelor RM ca țară care a ratificat Carta Europeană Exercițiul autonom al puterilor locale;
- 4) cadrul normativ din domeniul APL așa și nu a îmbrăcat forma descentralizării administrative, este foarte încărcat, imprecis și contradictoriu, care pune în sarcina UAT unele competențe/atribuții nespecifice, dificil sau chiar imposibil de realizat;
- 5) mereu este păstrat deficitul cronic de resurse materiale și financiare destinate APL ceea ce face sistemul dependent de voința politică a administrației centrale;
- 6) nu s-a creat un parteneriat efectiv între stat și societatea civilă, ignorându-se posibilitățile și capacitățile de dialog instituțional.

Este necesar să menționăm că pe parcursul acestui an, sub egida PNUD, au fost inițiate un număr de 4 proiecte, complementare sub aspectul subiectelor propuse, vizînd aspecte esențiale din domeniul APL (capacitate administrativă, mecanisme de finanțare, descentralizare și deconcentrare), ce demonstrează intenția fermă a Guvernului, beneficiarul principal al acestui Proiect, de a obține în urma unei analize majore imaginea cît mai reală, completă și obiectivă, asupra stării de fapt din țară la momentul efectuării studiului, spre a putea genera, mai apoi, soluțiile optime de reformă în spațiul consolidării autonomiei locale și al descentralizării.

Vorbînd despre **capacitatea administrativă**, se știe că ea reprezintă aptitudinea instituțiilor publice de a identifica obiective clare, institui priorități precise și a le implementa eficient. Aspecte tipice ale capacității administrative sunt, spre exemplu, calitatea funcționarilor publici, gradul de diseminare a tehnologiilor informaționale avansate în sectorul public, relațiile intra-guvernamentale și stilul de interacțiune dintre guvern și mediul economic și social, rapiditatea cu care sunt luate deciziile și calitatea acestora<sup>2</sup>.

Desfășurarea prezentului studiu a demonstrat că din cele 78 de UAT evaluate, îndeplinesc criteriile legale de capacitate numai 10 UAT, adică 12 %. Deficitul de capacitate administrativă se cifrează între -5,23% la orașul Sîngerei și -6,55% la primăria Obileni din raionul Hîncești. În total, 80% din UAT rurale au un deficit de capacitate de peste 100%. Doar 10 % din consiliile raionale au capacitate administrativă, iar 10% din orașe nu au capacitate administrativă conform datelor financiare la nivelul anului 2008.

Datele de mai sus au fost obținute în cadrul studiului și sînt deosebit de relevante în justificarea stării nesatisfăcătoare a capacității APL din Republica Moldova și exprimă, sintetic, caracteristica definitivă a domeniului demonstrînd, că în astfel de condiții UAT nu pot dispune de autonomie locală și financiară, nu se pot întreține de sine stătător, iar în unele situații nu produc nici măcar cît să-și salarizeze primarul. Această situație este generată de mai mulți factori, inclusiv dimensiunile mici ale UAT, iar de aici și izvoare insuficiente de alimentare a bugetelor proprii, care la rîndul ei generează o lipsa cronică de resurse materiale și financiare necesare procesului de administrare a domeniului public local, precum și lipsa unui cadru necesar de funcționari publici municipali pregătiți la un nivel înalt profesional.

*Scopul general al Proiectului* a constat în colectarea, interpretarea și analiza datelor rezultate în urma studiului, evaluarea, pe baza acestora, a stării capacităților UAT, formularea de

---

<sup>2</sup> Resources to help in Evaluating Socio Economic Development / Themes & Policy Areas / **Web:** [www.evaled.info](http://www.evaled.info)

concluzii, recomandări și punerea lor la dispoziția Guvernului în vederea proiectării măsurilor de reformă ce se impun pentru soluționarea problemelor de sistem identificate în domeniul APL.

*Pentru îndeplinirea scopului general, s-au stabilit următoarele obiective:*

- adaptarea la specificul Republicii Moldova a metodologiei UNPD pentru evaluarea capacității APL (*Anexa nr.1*);
- obținerea de date privitoare la starea capacităților UAT țintă prin aplicarea, pe teren, a instrumentelor specifice de investigare (*A se vedea Chestionarul. Anexa nr. 2*);
- interpretarea și analiza datelor colectate și determinarea capacității UAT în domeniile stabilite pentru evaluare;
- formularea de concluzii și recomandări privind capacitatea UAT evaluate;
- elaborarea pe baza concluziilor și recomandărilor a planurilor pentru dezvoltarea capacităților APL;
- determinarea nevoilor de aparatură, programe informatice, materiale diverse pentru creșterea nemijlocită a capacității APL.

*Sarcinile Prestatorilor* au fost de a participa prin realizarea studiului la perfecționarea cadrului politic, susținerea sistemului administrativ, accelerarea transferului de competențe către APL, descentralizarea și promovarea rolului UAT în procesul de luare a deciziilor prin furnizarea de consultanță specializată în domeniile menționate.

*UAT au avut ca sarcină* punerea la dispoziția evaluatorilor a datelor și situațiilor solicitate, completarea Chestionarului și prezentarea obiectivă a situației reale din domeniul lor de competență.

*Rezultatul general al studiului* va consta în întărirea capacității raioanelor, orașelor și satelor țintă de a planifica, bugeta și implementa, monitoriza și evalua dezvoltarea locală, precum și de a gestiona mai eficace și eficient serviciile publice prestate în beneficiul comunității printr-o abordare bazată pe respectarea drepturilor omului și egalitatea de gen.

De asemenea, prin extrapolările posibile se vor asigura generalizările necesare dezvoltării la nivel național a sistemului capacităților APL.

*Destinatarii studiului sunt:*

- APL în ansamblul său, deoarece constituirea loturilor de studiu a permis atât sub aspect numeric, cât și al tipului și caracteristicilor localităților evaluate, reprezentativitatea proporțională corespunzătoare a UAT;
- UAT incluse în loturile de studiu;
- conducătorii UAT și funcționarii din UAT evaluate;
- colectivitățile locale, precum și instituții/organizații/persoane interesate de pe raza UAT evaluate.

*Beneficiarii proiectului:*

- UNPD, ca finanțator al Proiectului;
- Guvernul Republicii Moldova, în calitate de solicitant al Proiectului și beneficiar general al rezultatelor evaluării;
- UAT evaluate ale căror capacități se vor dezvolta în urma Proiectului, conducătorii și funcționarii publici din cadrul acestora;
- colectivitățile locale, precum și instituțiile/organizațiile/persoane interesate care vor beneficia, nemijlocit, de creșterea capacității de administrare a UAT și de dezvoltarea locală.

*Desfășurarea studiului.* Faptul că pregătirea și desfășurarea studiului au fost sprijinite consistent de la nivel guvernamental a asigurat un mediu foarte bun de implementare a

activităților în teritoriu, fluența și eficacitatea acestora, respectarea termenelor, precum și un răspuns, în general bun, din partea personalului unităților administrației publice locale la solicitările echipelor de evaluare.

Considerăm, astfel, că atât președinții de raioane, primarii localităților țintă, cât și celălalt personal al UAT implicat în activitate, au dat dovadă de seriozitate, solicitudine, obiectivitate, au pus la dispoziție datele/documentele stabilite și au realizat o cooperare normală cu echipele de teren ale firmelor care au realizat evaluarea. Au fost, însă, și situații în care responsabilitatea pentru completarea chestionarului a fost transmisă unor funcționari de execuție sau a fost necesară colectarea datelor prin intervenții pe parcursul vizitei de evaluare rezultând, de aici, dificultăți și impresia de neimplicare din partea factorilor de răspundere de la nivel local.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale Viitorul (IDIS), Institutul pentru Dezvoltare Urbană (IDU) din Republica Moldova și AVENSA Consulting (AVENSA) din România, autorii prezentului studiu, își exprimă întreaga grațitudine pentru sprijinul consistent asigurat de către UNPD pe timpul întregii activități. Mulțumirile noastre se îndreaptă, de asemenea, către Cancelaria de Stat a R.M., președinții de raioane, primarii și către tot personalul de la nivel local care, prin seriozitate, solicitudine și obiectivitate, au făcut posibilă finalizarea acestui demers.

### **Sumar executiv**

Prezentul Raport constituie rezultatul generalizării și sistematizării datelor, concluziilor și recomandărilor din rapoartele întocmite de către echipele care au evaluat nemijlocit UAT. Documentul are în structură introducerea, sumarul executiv și secțiunile alocate celor 8 domenii (stabilite în Metodologie, prezente în rapoartele întocmite pentru nivelul unităților administrativ-teritoriale și incluse în Chestionar), cuprinzând, de asemenea, concluzii, recomandări și anexe.

Fiecare capitol din Raport conține concluzii și recomandări desfășurate. La finalul Raportului sunt înserate concluziile și recomandările generale.

Pentru fiecare element de capacitate tratat în secțiunile alocate acestora în cuprinsul rapoartelor au fost exprimate aprecieri și s-au acordat anumite calificative.

S-a demonstrat prin analiza cadrului legislativ care atribuie competențe autorităților publice locale că majoritatea actelor normative și legislative relevante nu fac delimitare clară între autoritățile publice locale de diferite nivele și de aici nu se respectă și prevederile Legii privind descentralizarea administrativă care stabilește domeniile proprii de activitate ale APL de nivelul I și II. În acest sens sunt identificate o multitudine de acte legislative și Hotărâri de Guvern care stabilesc competențe APL fără ca acestea să fie racordate cu prevederile Legii privind descentralizarea administrativă;

Administrația publică centrală, prin intermediul recomandărilor privind organigramele tip și grilei de salarizare, influențează APL și le lezează din drepturile autonome la administrarea publică de interes local;

Lipsa unui sistem de remunerare unitară, motivantă și transparentă, corelată cu lipsa unor politici eficiente de resurse umane, ce a dus la creșterea gradului de demotivare a funcționarilor publici și, ca o consecință - fluctuații mari de personal și stagnarea și/sau reducerea performanțelor profesionale;

Procesele implicării cetățenilor în activitatea APL prin diferite forme, cum ar fi: referendumul local, dezbaterile publice, mesele rotunde, sondajele de opinii sunt în stare incipientă și afectate de formalism;

Unitățile administrativ-teritoriale evaluate sunt majoritatea de mărime medie, cu 1-2 localități în componență, cu o populație între 2000-3500 locuitori și un potențial economic subdezvoltat.

Analiza capacităților financiare ale UAT a scos în evidență faptul că aceste localități sunt foarte sărace. În anul 2009 volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor a constituit pentru localitățile rurale 1215,82 lei iar pentru localitățile urbane 1219,83 lei sau ceva mai mult de 100 USD sau 78 Euro. Raportarea veniturilor proprii pe cap de locuitor este de 10 ori mai mică în localitățile rurale și aproximativ de două ori mai mică în localitățile urbane. Acest fapt atestă și existența unui potențial foarte slab de dezvoltare.

Structura economiei este slab dezvoltată, predominată de întreprinderile comerciale. Ponderea de 6 întreprinderi la 1000 de locuitori este sub mediile naționale și regionale.

La nivelul UAT sunt în mediu 2 organizații obștești care se implică în procesul de dezvoltare economică, socială și culturală și atragerea de resurse financiare externe în acest sens.

Evaluarea stării infrastructurii fizice a relevat constatarea faptului că obiectele de infrastructură: drumurile, sistemele de apeduct și canalizare, de depozitarea a



gunoiului/deșeurilor atât în localitățile rurale, cât și în centrele raionale este considerată, obiectiv, ca fiind „foarte săracă” și percepută ca având nevoie stringentă de intervenții semnificative. O situație mai bună se atestă referitor la sistemele de asigurare cu gaz, energie electrică și telecomunicații în localitățile urbane. În localitățile rurale și aceste facilități lasă mult de dorit.

Toate unitățile administrativ-teritoriale evaluate sunt plasate într-o dependență majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale rar unde depășește 20%, ceea ce face ca autoritățile APL să fie dependente de autoritățile publice centrale.

Rezultatul evaluării capacității administrative atestă că nici una din localitățile rurale și majoritatea absolută a raioanelor nu dispun de capacitate administrativă.

Alocarea unor noi responsabilități și competențe către autoritățile administrației publice locale, inclusiv financiare ar contribui la creșterea capacității administrative. În acest proces va fi necesară consolidarea capacității autorităților publice locale în ceea ce privește cadrul instituțional, instrumentele și mecanismele de colectare a impozitelor și taxelor.

Se face necesară elaborarea Concepției integrate de atragere a investițiilor și finanțărilor externe care să prevadă inventarierea reală generală la nivelul țării, și al UAT, a necesităților, oportunităților ofertei naționale/locale de atragere a investițiilor, pe priorități, urgențe, posibilități, sume necesare, surse de finanțare/co-finanțare și alte elemente care să operaționalizeze domeniul.

Obținerea consensului politic național asupra Concepției integrate de planificare strategică în domeniul APL și Concepției integrate de atragere a investițiilor și finanțărilor externe, realizarea/modificarea/completarea, după necesități, a cadrului normativ, organizatoric și funcțional necesar punerii în operă a acestora.

Identificarea de la nivelul Cancelariei de Stat, în colaborare cu Academia de Administrație Publică, a nevoilor de pregătire a personalului din APL în domeniile: management; planificarea strategică a dezvoltării locale; autonomie locală și descentralizare; finanțarea proiectelor și programelor; managementul proiectelor; integrare europeană; limbi străine și informatică, precum și organizarea, corelativă, a unor programe de formare profesională pentru aleșii locali și funcționarii care necesită asemenea cunoștințe.

Înființarea în structura Academiei de Administrație Publică a unor delegații/centre zonale de pregătire continuă a funcționarilor publici și aleșilor locali pentru aducerea dispozitivului formativ, actului didactic și mijloacelor de învățământ mai aproape de beneficiari, cu avantaje privind reducerea perioadelor de scoatere de la locul de muncă și a cheltuielilor de deplasare etc.

**Concluzia principală.** UAT din Republica Moldova posedă capacități în general limitate, suferă de o subfinanțare cronică, de lipsa marcată a resurselor materiale și umane specializate în domenii de mare importanță și practică, de aceea, mai ales în mediul rural, o administrare pe care o putem caracteriza ca fiind, într-o măsură covârșitoare, de subzistență autarhică, aspecte care fac ca perspectiva asigurării unei autonomii locale autentice și a descentralizării conexe să pară destul de îndepărtată.

**Recomandarea principală** este cea de a se revizui pe baza datelor, concluziilor și recomandărilor din prezentul studiu, Strategia de descentralizare a R.M., de a se proiecta

reorganizarea din punct de vedere teritorial și administrativ, de a se obține consensul național asupra acestor măsuri de reformă, de a se iniția și implementa, etapizat, acest proces, pe măsura asigurării cadrului normativ necesar, a condițiilor financiare, materiale etc., concomitent cu pregătirea personalului din administrație pentru gestionarea și punerea în aplicare a întregului demers.

## 1 Evaluarea capacităților autorităților APL

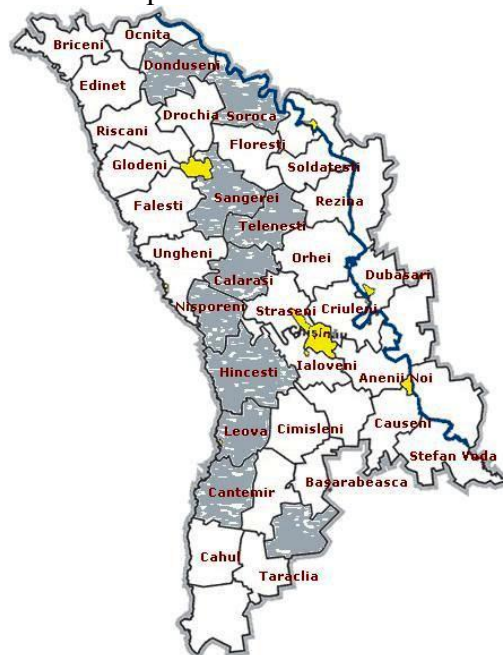
### 1.1 Caracteristici ale autorităților administrației publice locale

Pentru acest capitol au fost identificați următorii indicatori:

- Numar de locuitori pe localitate si dinamica pe ultimii 3 ani (2008-2009-2010);
- Numar de agenti economici pe cap de locuitor;
- Veniturile bugetului local pentru anul 2009 pe cap de locuitor;
- Veniturile proprii pe anul 2009 pe cap de locuitor;
- Starea actuala a infrastructurii.

Astfel, evaluarea capacităților autorităților APL a fost realizată pe un număr determinat de raioane și localități. Astfel, prezentul raport include rezultatele evaluării capacității administrative a 78 de autorități ale administrației publice locale care a cuprins 10 Consilii raionale, 10 orașe (inclusiv 4 localități suburbane din componența lor) și 58 de comune, sate (cu 98 de localități rurale în componența lor), ceea ce reprezintă circa 30% din totalul raioanelor, 20% din totalul orașelor și aproape 7% din totalul satelor țării.

În Regiunea Nord au fost evaluate raioanele Dondușeni, Soroca și Sângerei, în Regiunea Centru – raioanele Călărași, Hâncești, Nisporeni și Telenești, iar din Regiunea Sud – raioanele Leova, Cantemir și Ciadir-Lunga. Distribuția geografică și numărul de localități evaluate se prezintă după cum urmează:



Harta Republicii Moldova cu raioane în care a fost realizată evaluarea capacității administrative a autorităților APL.

**Tabelul 1. Distribuția geografică a localităților și numărul de locuitori, 2010**

Localități	Orașe	Nr. de localități din componența lor	Comune, sate	Nr. de localități din componența lor	Nr. de locuitori
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>58</b>	<b>98</b>	<b>298329</b>
Regiunea Nord	3	4	16	36	106127
Regiunea Centru	4	7	27	41	114713
Regiunea Sud	3	3	15	21	77489

Sursa: BNS, Chestionarele de evaluare prezintă următoarele date privind nr. populației: Regiunea Nord – 107956; Regiunea Centru – 116015; Regiunea Sud – 77260 locuitori.

Astfel, prezentul Raport de evaluare a cuprins a treia parte din totalul raioanelor Republicii Moldova, circa 20% din numărul total de orașe și aproape 7% din numărul total de comune, sate în care locuiesc peste 300 mii locuitori.

Caracteristicile generale ale autorităților administrației publice locale au fost evaluate prin prisma următorilor indicatori:

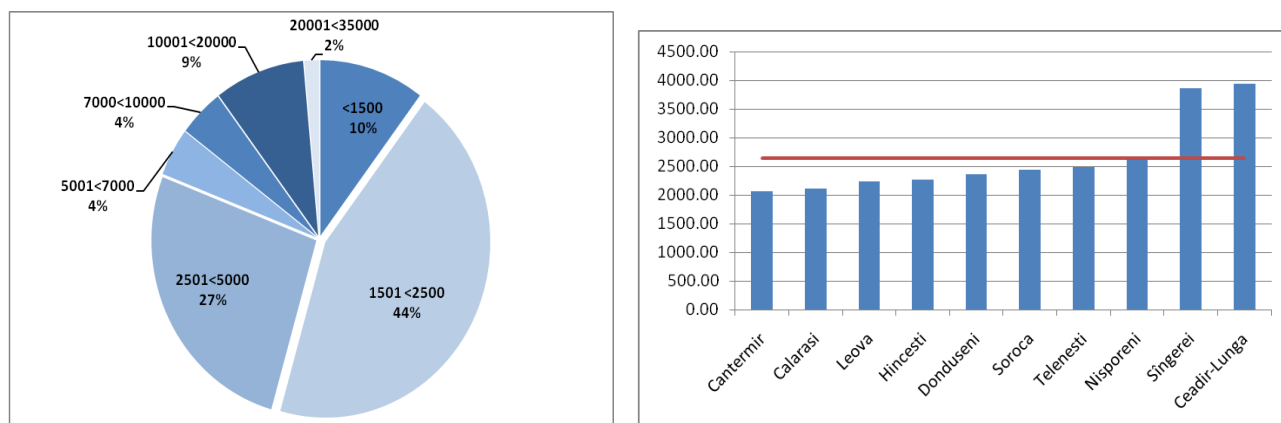
- Număr de locuitori pe localitate și dinamica pe ultimii 3 ani (2008-2010). Acest indicator include analiza numărului populației localităților, compararea numărului populației cu numărul minim solicitat de prevederile legale, analiza dinamicii numărului populației;
- Număr de agenți economici pe cap de locuitor. Pentru fiecare localitate a fost calculat câte întreprinderi revin la 1000 locuitori și s-a făcut comparați cu media raională și națională;
- Veniturile bugetului local pe cap de locuitor (anul 2009). Indicatorul include analiza volumului veniturilor bugetului local (a tuturor tipurilor de venituri) împărțit la numărul de locuitori din localitate;
- Veniturile proprii pe cap de locuitor (2009). Indicatorul reflectă ponderea doar a veniturilor proprii ale unităților administrativ teritoriale pe cap de locuitor;
- Starea actuală a infrastructurii. Indicatorul dă aprecieri ale stării drumurilor, rețelelor de apă și canalizare, gaz și electricitate precum și a serviciului de salubritate în comparație cu media acestor indicatori pe toate localitățile evaluate.

Unitățile administrativ-teritoriale (UAT) cuprinse de acest studiu, includ un număr diferit de localități în componența lor. Dacă, în Regiunea Sud, atât pentru UAT urbane cât și pentru cele rurale este specifică prezența unei singure localități în componența UAT (sunt însă și anumite excepții, în special pentru raionul Cantemir. Atunci pentru UAT din Regiunea Centru și Nord este specifică prezența a 1-4 localități în cadrul unei UAT. În Regiunea Nord fiecare a doua UAT include două și mai multe localități. În Regiunea Centru fiecare a patra UAT include mai mult de o localitate în componență.

*Analiza localităților evaluate după numărul populației atestă că (Figura 1-1):*

- Majoritatea localităților (30 din 68 sau 44%) au o populație între 1500 și 2500 locuitori, dar 12 din ele sunt la limita de 1500 locuitori;
- Numărul populației în 7 localități (10%) este sub 1500 locuitori, ceea ce nu respectă prevederile legislației privind minimul de locuitori pentru crearea unei UAT și respectiv nu asigură resursele și potențialul minim necesar pentru buna funcționare a AAPL;
- Doar 27% (18) din localități au între 2500 și 5000 locuitori, respectiv un potențial relativ dezvoltat pentru a asigura minimul de funcționare al AAPL;
- Cel mai mare oraș este Soroca cu aproape 40 mii locuitori, celelalte 9 orașe nu ajung nici la 17 mii locuitori;
- Cele mai mici localități sunt: s. Păulești, r. Călărași 983 locuitori, s. Colibabovca și s. Sărățica Nouă din r. Leova care au puțin peste 1100 locuitori.
- Numărul mediu de locuitori în aceste localități este de 2582 persoane și a scăzut în perioada 2008-2010 cu -0,3%. În localitățile urbane din contra se atestă o creștere nesemnificativă a populației (+0,1%), aceasta confirmă procesul migrator de la sat spre oraș, care se atestă în ultimii 3-5 ani.

**Figura 1-1. Structura localităților evaluate după numărul de locuitori, % și media numărului de locuitori pe localități**

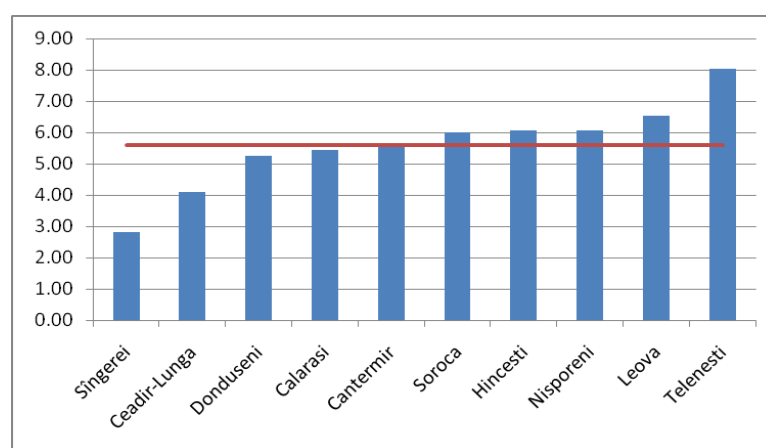


Sursa: Biroul Național de Statistică, 2010

Cele mai mici localități după numărul mediu de locuitori sunt în raioanele Cantemir, Leova și Călărași, câte 2070-2100 locuitori respectiv, urmate de raioanele Hîncești, Dondușeni, Soroca, Telenești. Cele mai mari localități, cu peste 3800 locuitori sunt în raioanele Sîngerei și Ceadir-Lunga.

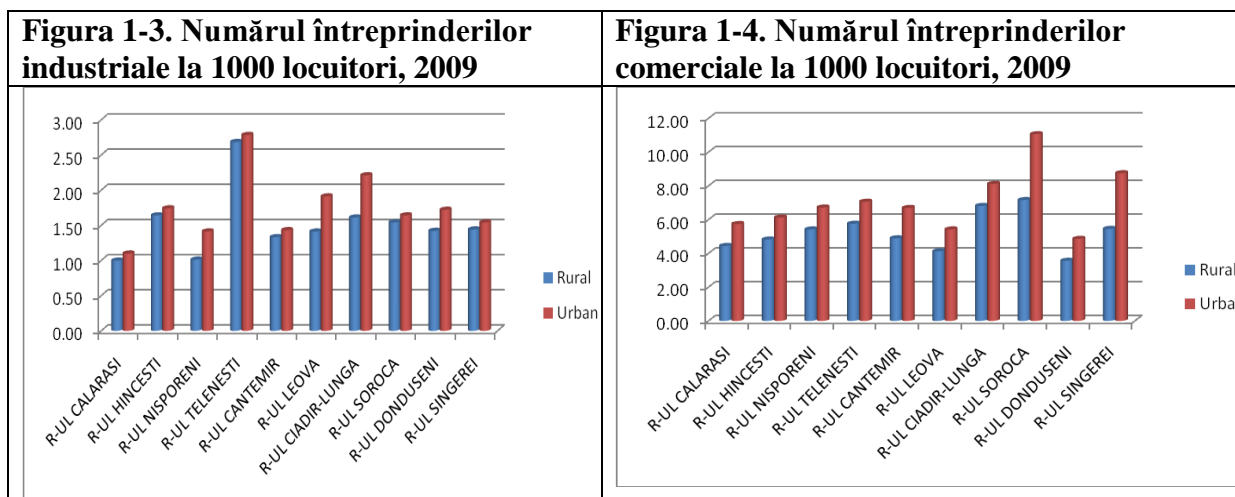
Localitățile supuse evaluării sunt subdezvoltate **economic**. Analiza numărului de întreprinderi care revin la 1000 locuitori și compararea lor indicatorii cu media raională și națională atestă că media identificată este mai mică decât media pe republică dar și media pe toate aceste localități. Cu doar 5.9 întreprinderi la 1000 locuitori localitățile din raioanele Sîngerei, Ceadâr-Lunga, Dondușeni, Călărași și Cantemir sunt sub media națională.

**Figura 1-2. Numărul de agenți economici la 1000 locuitori în localitățile rurale, %**



Structura economiei localităților evaluate este relativ diversificată. Numărul mediu al întreprinderilor industriale la 1000 locuitori în localitățile rurale este 1,2 (*de precizat din chestionarele pe Regiunea Sud*). Cel mai înalt indicator se atestă în raionul Telenești -2,6. Potențialul industrial este reprezentat de întreprinderile ce activează în domenii precum: (a) industria extractivă; (b) fabricarea de articole de îmbrăcăminte, prepararea și vopsirea blănurilor; (c) producția și distribuția de energie termică, gaze și apă caldă; (d) industria

alimentară și a băuturilor; (e) producția de aparatură și instrumente medicale, de precizie, optice. Peste 80% din potențialul industrial este concentrat în localitățile urbane.



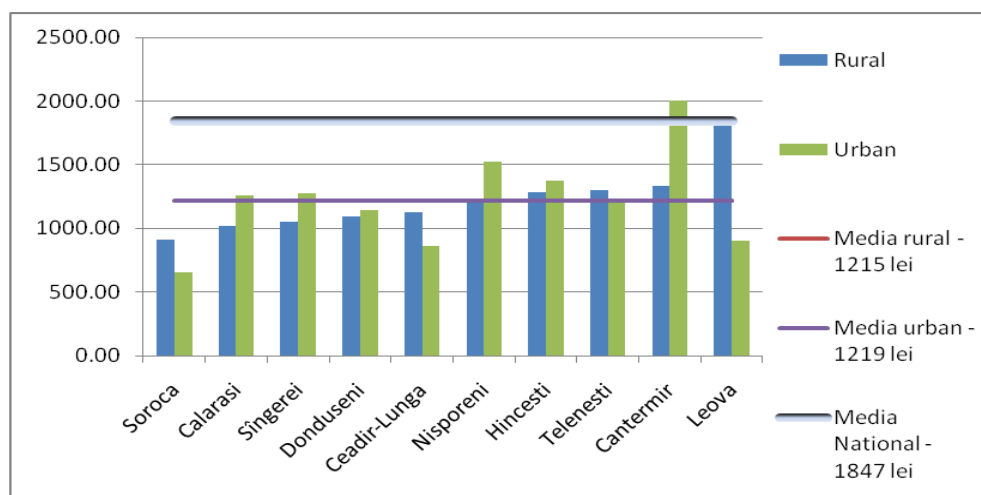
Sursa: Chestionarele de evaluare, BNS 2010

În structura economică a localităților evaluate (Figura 1-3) predomină întreprinderile comerciale. În localitățile rurale sunt în mediu 4 întreprinderi comerciale la 1000 locuitori, acest indicator are valori mai mari în localitățile din raioanele Soroca și Ceadir-Lunga. În mediul urban sunt în mediu 6,7 întreprinderi comerciale la 1000 locuitori, cele mai multe fiind în aceleași raioane Soroca și Ceadir-Lunga. Cele mai puține întreprinderi sunt în localitățile din raioanele Călărași și Dondușeni.

*Analiza capacităților financiare* ale UAT pentru dezvoltare (Figura 1-4) a scos în evidență existența unor deficiențe importante. În perioada 2005-2009 volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor a constituit pentru localitățile rurale 1215,82 lei iar pentru localitățile urbane 1219,83 lei sau mai ceva mai mult de 100 USD/78 Euro. La acest indicator majoritatea localitățile evaluate se plasează sub media Republicii Moldova care constituie 1847 lei. În comparație cu mun. Chișinău volumul veniturilor pe locuitor este de două ori mai mic.

În profil rural-urban se atestă o situație paradoxală. Valoarea acestui indicator este cea mai mare în localitățile rurale din raioanele Leova, Soroca, Ceadir-Lunga și Telenești decât în orașele reședință de raion. În anul 2009 cele mai mici venituri ale bugetului local pe locuitor s-au înregistrat în or. Soroca doar 652,9 lei per locuitor. La polul opus se află orașul Cantemir cu 2001 lei sau de 3 ori mai mare. Cele mai mari venituri pe cap de locuitor în localitățile rurale sunt din raionul Leova 1835 lei.

**Figura 1-5. Veniturile bugetului local per locuitor, mii lei, 2009**

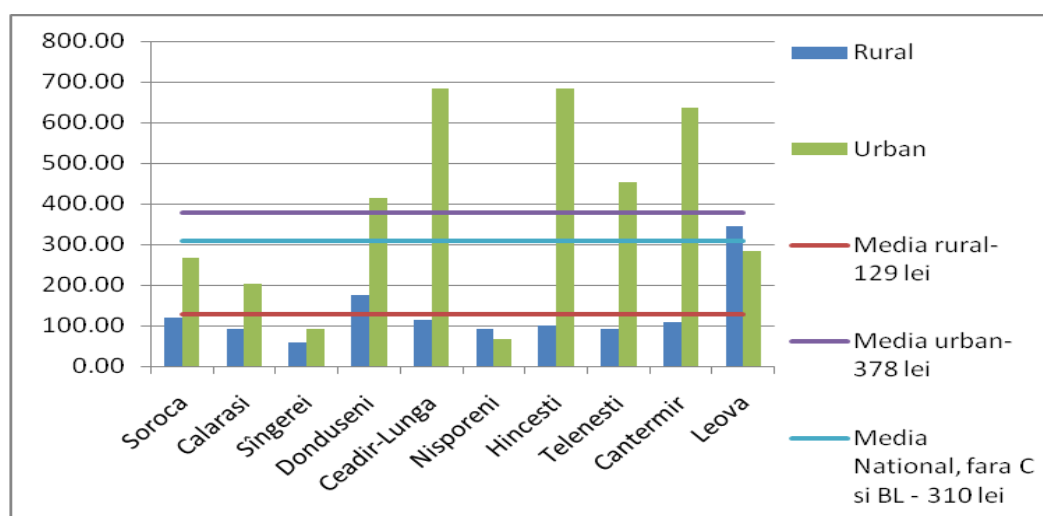


Sursa: Chestionarele de evaluare

Cu totul altă situația se profilează când se analizează ponderea veniturilor proprii pe cap de locuitor. În anul 2009 veniturile proprii ale UAT pe cap de locuitor au constituit pentru localitățile rurale 129,4 lei (10 USD) ceea ce este sub media națională fără mun. Bălți și Chișinău care constituie 310 lei, iar pentru localitățile urbane 378,4 lei sau mai ceva mai mult de 30 USD/24 Euro, ceea ce este puțin peste media națională, dar mult mai puțin dacă se includ și mun. Bălți și Chișinău – 630 lei, cu excepția or. Ceadâr-Lunga, Hâncești și Cantemir.

În profil rural-urban se atestă o situație paradoxală. Valoare mai mare a acestui indicator în localitățile rurale se atestă doar din raioanele Leova și Nisporeni decât în orașele reședință de raion. În rest veniturile proprii sunt mai mari în localitățile urbane. În anul 2009 cele mai mici venituri proprii ale bugetului local pe locuitor s-au înregistrat în or. Sîngerei și Nisporeni doar 66 și 99 lei per locuitor respectiv. La polul opus se află orașele Cantemir, Ceadâr-Lunga și Hâncești cu 684 lei sau de 10 ori mai mare.

**Figura 1-6. Veniturile proprii per locuitor, mii lei**

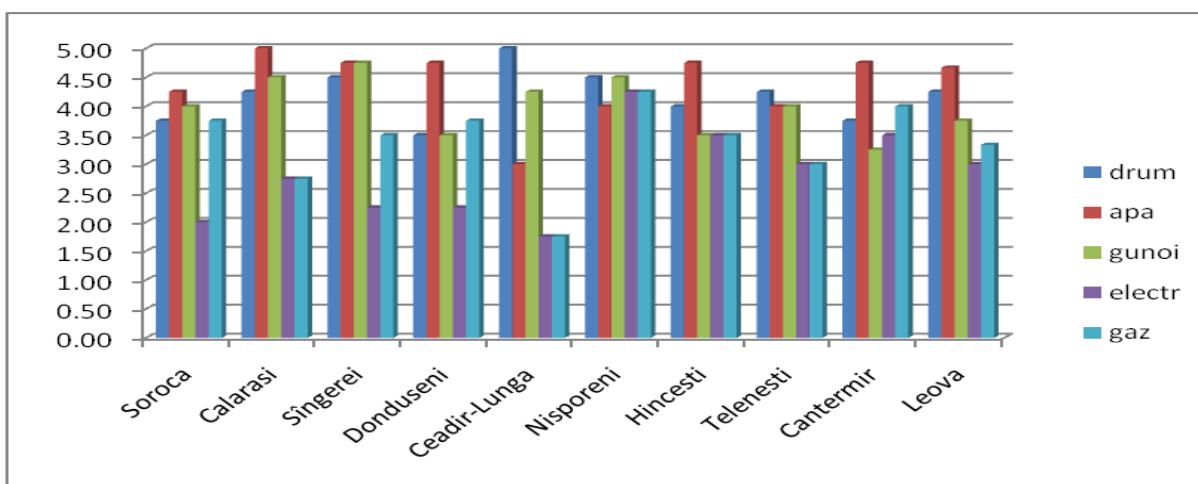


Sursa: Chestionarele de evaluare

Datele statistice nu reflectă dezvoltarea sectorului asociativ în profil teritorial. Din datele chestionarelor de evaluare se atestă că la începutul anului 2010 în localitățile evaluate activau în mediu 2,4 structuri sau organizații obștești care au ca gen principal de activitate

promovarea intereselor membrilor (în special a părinților și pedagogilor) și acordarea serviciilor de consultanță și asistență în elaborarea și implementarea programelor și proiectelor de dezvoltare, cercetare și dezvoltare și alte activități conexe. Cele mai multe organizații sunt în raioanele Soroca, Nisporeni, Telenești, Hâncești și Leova (de precizat din chestionare). Deși în perioada 2005-2009 numărul acestor organizații a crescut semnificativ, impactul activității lor este insuficient.

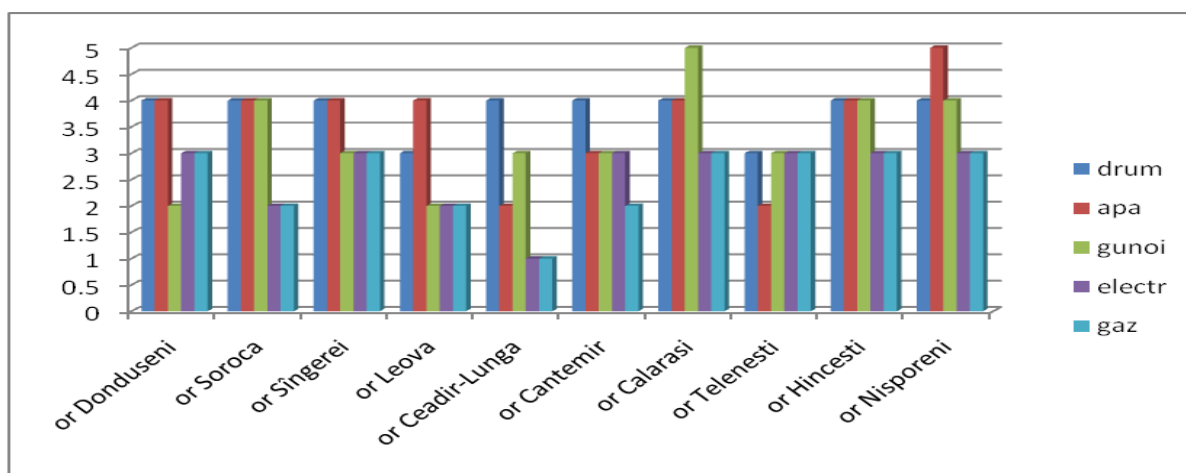
**Figura 1-7. Starea infrastructurii în mediul rural, 1-Foarte bună – 5 Foarte săracă**



Sursa: Chestionarele de evaluare

Evaluarea infrastructurii s-a realizat având la bază rezultatele chestionării primarilor, secretarilor de consilii locale care au fost solicitați să aprecieze starea actuală a infrastructurii locale. Răspunsurile a avut o scală de apreciere de la 1 – „Foarte bună” la 5 - „Foarte săracă”. Obiectele evaluării au fost : drumurile, apeductul, canalizarea și filtrarea apei, sistemul de depozitarea a gunoiului/deșeurilor.

**Figura 1-8. Starea infrastructurii în centrele raionale, 1-Foarte bună – 5 Foarte săracă**



Sursa: Chestionarele de evaluare

Rezultatele evaluării au relevat constatarea faptului că starea infrastructurii atât în localitățile rurale cât și în centrele raionale este considerată, obiectiv, ca fiind „foarte săracă” și percepută ca având nevoie stringentă de intervenții semnificative. Sistemele de asigurare cu apă potabilă sunt o problemă majoră în localitățile rurale din raionale Călărași, Hâncești, Cantemir, Leova. Starea drumurilor se caracterizează prin lipsa marcajelor rutiere, a indicatoarelor, precaritatea covorului asfaltic, porțiuni foarte greu practicabile, îndeosebi în mediul rural (r. Ceadir-Lunga), unde este evident faptul că nu s-au efectuat reparații de mai multe decenii. În ceea ce privește sistemul de depozitare a gunoiului/deșeurilor, putem afirma că nu există gropi ecologice sau sisteme de colectare a deșeurilor. Problema este stringentă în or. Călărași. În ceea ce privește infrastructura de electricitate, gaz și telecomunicații și asigurarea acestora, au fost percepute ca fiind mulțumitoare și evaluate cu calificative „bună” și „medie”(Figura 1-7 și Figura 1-8).

### Concluzii:

Analiza datelor generale de dezvoltare a localităților evaluate a scos în evidență următoarele concluzii:

1) Unitățile administrativ teritoriale evaluate sunt majoritatea de mărime medie, cu 1-2 localități în componență, cu o populație între 2000-3500 locuitori și un potențial economic subdezvoltat.

2) Analiza capacităților financiare ale UAT a scos în evidență faptul că aceste localități sunt foarte sărace. În anul 2009 volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor a constituit pentru localitățile rurale 1215,82 lei, iar pentru localitățile urbane 1219,83 lei sau mai ceva mai mult de 100 USD/78 Euro. Raportarea veniturilor proprii pe cap de locuitor este de 10 ori mai mică în localitățile rurale și aproximativ de două ori mai mică în localitățile urbane. Acest fapt atestă și existența unui potențial foarte slab de dezvoltare.

3) Structura economiei este slab dezvoltată, predominată de întreprinderile comerciale. Pondere de 6 întreprinderi la 1000 de locuitori este sub mediile naționale și regionale.

4) La nivelul UAT sunt în mediu 2 organizații obștești care se implică în procesul de dezvoltare economică, socială și culturală și atragerea de resurse financiare externe în acest sens.

5) Evaluarea stării infrastructurii fizice a relevat constatarea faptului că obiectele de infrastructură: drumurile, sistemele de apeduct și canalizare, de depozitarea a gunoiului/deșeurilor atât în localitățile rurale cât și în centrele raionale este considerată, obiectiv, ca fiind „foarte săracă” și percepută ca având nevoie stringentă de intervenții semnificative. O situație mai bună se atestă referitor la sistemele de asigurare cu gaz, energie electrică și telecomunicații în localitățile urbane. În localitățile rurale și aceste facilități lasă mult de dorit.



**Recomandări:**

1. Consolidarea administrativ-teritorială a unităților administrativ-teritoriale care nu se încadrează în prevederile legislației și a celor care nu dispun de capacitate administrativă;
2. Promovarea cooperării intermunicipale și a mecanismelor de cooperare intermunicipală pentru prestarea serviciilor publice și realizarea lucrărilor de interes comun;
3. Dezvoltarea sectorului asociativ la nivel local;
4. Descentralizarea financiară și creșterea capacității administrative a AAPL.

## 1.2 Cadrul normativ, competențe și responsabilități

**1.2.1 Analiza cadrului normativ.** În scopul realizării prezentului capitol au fost trasați următorii indicatori:

- *Gradul de descentralizare administrativă și corespunderea cadrului normativ ce reglementează competențele APL cu Legea privind descentralizarea administrativă;*
- *Existența suportului normativ-documentar (acte normative, statute, regulamente, etc.)*
- *Gradul de cunoaștere a competențelor și responsabilităților (conform formularului de cartografiere a atribuțiilor)*

Autonomia locală și descentralizarea administrativă sau transformat din principii definitorii în standarde în organizarea administrației publice locale în Europa. Astfel, o administrație locală modernă nici nu poate fi închipuită fără preeminența câtorva principii fundamentale: principiul autonomiei, descentralizarea, desconcentrarea, consultarea cetățenilor și eligibilitatea autorităților locale. Aceste principii în Republica Moldova sunt aplicate atât la nivel de reglementare constituțională (art.109), cât și la nivel de legislație, fiind adoptat un pachet de acte normative care vin să dezvolte principiile constituționale.

Pornind din 1991, numai în perioada 1999-2002, perioadă în care a fost reorganizată structura administrativ-teritorială și introdusă instituția prefectului, Republica Moldova sa apropiat puțin de o adevărată descentralizare administrativă, având loc o partajare a competențelor între autoritățile responsabile de gestionarea serviciilor publice descentralizate și desconcentrate. În celelalte perioade, lipsa unui mecanism efectiv de descentralizare administrativă și financiară, abordarea formalistă a unor principii constituționale, și politicile de centralizare care au prevalat ori de câte ori sa încercat o nouă reformă în APL, nu au permis descentralizarea reală a serviciilor publice și deci și o autonomie locală adecvată. Printre motivele principale care justifică această afirmație, vom menționa următoarele:

(1) La stabilirea domeniilor de activitate și a competențelor atribuite APL nu s-a ținut cont de caracterul complet și exclusiv al acestor atribuții;

(2) Nu a fost înțeleasă relația între interesul de nivel local, raional și interesul național, care trebuie să definească motivul, amploarea și tipul de competențe transmise către fiecare nivel de autoritate, în parte. Comunele, orașele, municipiile - responsabile numai de servicii ce țin de interesul colectivității respective, raionul – responsabil numai de serviciile publice ce au interes pentru populația raionului, iar nivelul central responsabil de serviciile desconcentrate ce corespund intereselor naționale;

(3) Multe competențe recunoscute ca drepturi ale autorităților publice raionale și locale au fost amestecate, dublate ori au fost transmise pur formal, în acest fel lăsând un larg spațiu de discreție autorităților publice centrale și raionale.

Cadrul normativ care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte normative, pornind de la reglementări constituționale până la acte normative ale Guvernului și altor autorități publice. Oricum, din abundența de acte normative ce reglementează activitatea APL vom evidenția un set de acte legislative de bază prin care se organizează și funcționează APL. Printre acestea vom nominaliza: Legea privind administrația publică locală, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind finanțele publice locale, Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Legea privind statutul alesului local, Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Totodată, autoritățile administrației publice locale, în activitatea de exercitare a competențelor, se conduc de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru și regulament-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Celelalte acte legislative, care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera de reglementare a actului normativ dat, nu trebuie să vină în contradicție cu aceste legi de bază.

Prin prisma celor relevate, se constată că cadrul normativ existent în domeniul competențelor APL este destul de impunător și reglementează un vast spectru de probleme, care au completat funcțiile organelor de administrare publică locală cu noi competențe și responsabilități. Ori cum, abundența de acte normative nu a făcut ca sistemul APL al R.M. să dea dovadă de eficiență în realizarea sarcinilor care stau în fața autorităților publice locale, mai mult de atât, în multe cazuri este creată o situație confuză cu reglementări contradictorii.

Sub influența Consiliului Europei, și a angajamentelor luate față de acesta, Parlamentul Republicii Moldova în 2006 a întreprins o nouă încercare de a moderniza sistemul APL. Cea mai importantă acțiune în acest sens poate fi considerată adoptarea Legii nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, însă adoptarea legii și implementarea acesteia sa dovedit a fi lucruri diferite deoarece, administrația publică locală în R.M. așa și nu a îmbrăcat haina autonomiei locale și decentralizării administrative.

### **Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă**

Este foarte important pentru sistemul APL din R.M. că principiile constituționale fixate în art.109, au fost dezvoltate prin introducerea unor noi principii, cum ar fi:

- a) principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sînt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;
- b) principiul echității, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;
- c) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decît în cazurile prevăzute de lege;
- d) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;
- e) principiul solidarității financiare, care presupune susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă;
- f) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a

deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative;

g) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă;

h) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale, care presupune, în limitele competențelor ce le revin, obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sînt responsabile.

Cel mai important însă, este faptul că prin art.4 din legea menționată au fost stabilite domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi și pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea. Stabilirea domeniilor proprii de activitate a autorităților de diferit nivel a trebuit să ducă la un real transfer de competență sau la o reală descentralizare a serviciilor publice.

Pentru a fi lichidate relațiile de subordonare între nivelul central și cel local Legea a introdus obligația cooperării între autorităților publice de diferite nivele care prevede activitățile care trebuie desfășurate prin cooperare trebuie să fie fixate în acordurile semnate între părți, în condițiile legii, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele.

În scopul prevenirii abuzurilor administrației publice centrale privind stabilirea de sarcini în fața autorităților din APL, art.6 din Lege stabilește modalitățile delegării de competență fixând dispozițiile precum că, competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică; Delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora; Delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente.

Extrem de important este și faptul că prezenta lege face încercarea de a stabili Capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale, stabilindu-se că o unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci cînd cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.

Pentru a reduce numărul unităților administrativ-teritoriale falimentare și nu a admite creșterea excesivă a acestora legea prevede că constituirea unei unități administrativ-teritoriale și dotarea ei cu ansamblul de competențe proprii se va face doar în conformitate cu prevederile Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și ale Legii privind finanțele publice locale, în baza unor criterii clare și în primul rînd : unitatea administrativ-teritorială să dispună de capacitate administrativă, iar dacă această capacitate nu există atunci Guvern, la propunerea Cancelariei de Stat, va căuta soluții în vederea eficientizării capacității administrative, iar în cazul în care nu se reușește consolidarea capacității administrative a unei unități administrativ-teritoriale, Guvernul poate lua decizia de a propune crearea unei asocieri administrative cu alte unități administrativ-teritoriale învecinate, potrivit legislației în vigoare.

### **Părțile negative**

1) Pentru implementarea eficientă a Legii privind descentralizarea administrativă este necesară o nouă organizare administrativ-teritorială care ar fi lichidat raioanele ca unități administrativ-teritoriale de nivelul 2, în majoritatea lor falimentare și incapabile a desfășura o activitate normală a dezvoltării unor servicii publice adecvate de interes regional, slăbirea potențialului economic al unităților administrativ-teritoriale de nivelul 2 nu poate avea alt efect decât – unități administrativ-teritoriale slabe sau altfel spus – sărace ;

2) La nivelul raionului nu există oficial o instituție responsabilă de gestionarea serviciilor publice desconcentrate, deoarece legea spune că aceste servicii vor fi oferite prin intermediul structurilor lor teritoriale, pe care le administrează în mod direct. Încercarea stângace a legiuitorului din 2006 de a transforma formal Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în reprezentanți ai Guvernului în teritoriu nu sa încununat de succes deoarece, Legea stabilește pentru Oficiile teritoriale coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice desconcentrate. Coordonarea însă, nu înseamnă conducerea acestora și responsabilitatea pentru rezultatele obținute.

Conform legii privind administrația publică locală din 1998 prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu, era abilitat cu conducerea serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și purta și o anumită responsabilitate în fața Guvernului, fiind nu numai organ de tutelă administrativă, dar și de administrație publică locală.

Dealtfel, conform Legii privind administrația publică locală din 2006, Oficiile teritoriale ale Cancelartiei de stat sunt abilitate numai cu controlul de legalitate a actelor emise de autoritățile publice de primul nivel.

3) Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor nu și-au onorat obligațiunea stabilită de lege privind inițierea evaluării capacităților administrative ale autorităților publice locale, prezentând în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a legii, situația generală și propunerile concrete privind capacitățile administrative ale autorităților publice locale;

4). Conform prevederilor legii, Guvernul nu a aprobat un Plan de acțiuni, care să stabilească etapele distincte de implementare a procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova, iar Cancelaria de Stat, în colaborare cu autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale și cu structurile asociative ale autorităților publice locale și cu societatea civilă, nu a pregătit și nu a transmis Parlamentului proiecte de acte legislative privind etapele descentralizării administrative în Republica Moldova.

În rezultat, în toate localitățile evaluate situația privind capacitatea administrativă este aproximativ identică cu cea demonstrată în Tabelul 1.

**Tabelul 1. Privind ponderea cheltielilor administrative față de veniturile proprii în unele localități evaluate**

<b>Primăria</b>	<b>Venituri proprii</b>	<b>Cheltuielile administrative</b>	<b>Pondere %</b>
MOȘANA	284,57	282,4	99,24
SCAIENI	132,5	239,8	180,97
CORBU	284,97	390,9	137,17

COTIUJENII MICI	185,56	231,6	124,81
RACOVĂȚ	176,71	287,4	162,66
ZASTÂNCA	231,82	385,6	166,32
SOLCANI	158,5	272,7	172,06
OCOLINA	131,46	338,0	257,09
RAIONUL DONDIUȘENI	5142,4	2800, 2	54,45

Sursa: Chestionarul de evaluare

### **Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală**

Prezenta lege constituie reglementarea de bază în organizarea și funcționarea autorităților publice locale, orașenești și raionale. Odată cu adoptarea Legii privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală a fost adoptată într-o nouă redacție. Legea încearcă a racorda competențele autorităților publice de nivelul 1 și 2 cu domeniile de activitate ale acestor autorități stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă;

Pentru a demonstra autonomia consiliilor locale față de autoritățile raionale și cele centrale, art.14 prevede la capitolul competențele de bază ale consiliilor locale, competența prin care consiliile de sine stătător aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;

Legea prevede că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile. Consiliul local poate decide contractarea anumitor servicii publice de interes local de la persoane fizice și juridice de drept privat, în condițiile legii.

Autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite, cuantumul cărora este stabilit în conformitate cu Legea finanțelor publice locale. Baza fiscală a autorităților publice locale va fi proporțională competențelor lor proprii prevăzute de Constituție, de alte acte legislative.

Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.

Este interzisă orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare, necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective.

### **Părțile negative**

1) Capacitățile organizaționale, funcționale și financiare actuale ale autorităților publice locale de nivelul I și II, în marea lor măsură, nu corespund competențelor stabilite prin lege.

2) Competențele autorităților de primul nivel de administrare au fost fixate pur formal, fără a se stabili de unde să iau aceste resurse financiare pentru a le realiza. Astfel, autoritățile publice locale au fost abilitate cu competențe pentru realizarea cărora nu dispun de patrimoniu, resursele financiare și/sau umane necesare sau de capacități adecvate.

3) Un număr destul de impunător de acte normative prevăd competențe pentru autoritățile publice locale în foarte multe domenii, natura juridică a cărora nu este clară: sunt ele competențe proprii sau delegate ale APL. De acest fapt depinde modul de exercitare și finanțare a lor.

4) Legea nu prevede domeniile în care competențele pot fi delegate de la centru spre nivelul local lăsând această importantă prerogativă în seama autorităților publice centrale.

5) În rezultat, s-a creat o situație în care lipsa racordării reglementărilor din Legea privind finanțele publice locale cu cele din Legea privind descentralizarea administrativă și privind administrația publică locală a creat confuzii și contradicții legislative.

6) Pentru administrarea municipiului Chișinău este stabilită o prevedere confuză, prin intermediul căreia de la data stabilită a alegerilor locale generale din anul 2011 în municipiu vor fi introduse primăriile sectoriale (restabilirea fostelor consilii raionale) ca autorități publice reprezentative. Pluralismul politic excesiv în componența autorităților deliberative din municipiu va torpila dezvoltarea eficientă și uniformă a sectoarelor municipiului.

### **Legea Nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale**

Finanțele publice locale reprezintă o sistemă de relații economice, prin intermediul căreia are loc distribuția și redistribuirea venitului, fondurilor financiare, utilizate pentru dezvoltarea economică și socială a unităților administrative locale. Prin intermediul finanțelor locale statul realizează politica sa socială, efectuează egalarea potențialului economic și social a diverselor teritorii. Gradul de autonomie locală se află în dependență directă de autonomia financiară, adică de dreptul și posibilitatea unității administrativ-teritoriale de a dispune de resurse financiare suficiente pentru realizarea competențelor sale stabilite de lege.

O lege nouă a finanțelor publice locale făcea parte din pachetul de legi pe care Parlamentul trebuia să-l adopte odată cu Legea descentralizării administrative și Legea privind administrația publică locală în 2006. Cu regret, obligația asumată și promisiunile făcute Consiliului European nu au fost onorate, în vigoare a rămas legea veche adoptată la 10.10.2003. Acest fapt a dus la anihilarea prevederilor din legile privind descentralizarea administrativă și privind administrația publică locală la capitolul consolidarea autonomiei locale prin descentralizarea serviciilor publice.

### **Părțile negative**

1) Legea nu este racordată cu legile de bază ale APL (Legea descentralizării administrative și Legea privind administrația publică locală) și reglementează în contradictoriu unele competențe și obligații financiare pentru ale autorităților publice locale și raionale;

2) Legea nu prevede mecanismul juridic ce ar asigura unitățile administrativ-teritoriale cu resurse financiare necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor ce sunt delegate de către stat. În rezultat se produce situația în care posibilitatea competențelor delegate nici nu se utilizează, deoarece nu poate fi asigurată cu mijloace financiare corespunzătoare.

3) Majoritatea impozitelor cu o rată sporită a colectării sunt prelevate în bugetul de stat, iar pentru APL sunt stabilite impozite și taxe care presupun randamente fiscale reduse. Nu există mecanisme de stimulare a APL pentru a încuraja dezvoltarea economiei locale și, implicit, extinderea bazei fiscale.

4) Sistemul actual de repartizare a veniturilor regularizatoare are ca efect intervenția excesivă a APC și APL de nivelul II la gestionarea resurselor financiare în detrimentul APL

de nivelul I și II, inclusiv rețineri la efectuarea transferurilor de către APL de nivel II pentru APL de nivelul I. Ca efect APL de nivelul I sunt dependente de deciziile APC și de APL de nivelul II. De asemenea nu există criterii obiective de evaluare a redistribuirii veniturilor generale de stat către APL.

5) Sistemul de transferuri existent este inefficient. Legea nr.435 privind descentralizarea administrativă prevede că în vederea sporirii capacității financiare, autorităților publice locale li se acordă transferuri cu destinație generală. Modalitățile de calcul al sumei generale a acestor transferuri sînt stabilite de Legea privind finanțele publice locale. În realitate însă, Legea finanțelor publice locale din 16.10.2003 prevede transferuri din contul fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, pentru nivelarea posibilităților financiare ale acestora, precum și transferuri cu destinație specială, pentru exercitarea funcțiilor suplimentare delegate de către Guvern. Formula actuală de calcul al transferurilor este simplistă și nu ia în considerație factorii ce caracterizează obiectiv necesitățile de compensare cu resurse financiare la nivel local, transferurile sunt netransparente și bazate pe subiectivism;

6) Grație multiplelor facilități și înlesniri fiscale nejustificate, se declanșează restrângerea bazei fiscale, micșorarea veniturilor locale proprii și la erodarea echității fiscale prin favorizarea nemotivată a unor agenți economici în impunere. APL nu dispun de drepturi legale și pârghii reale pentru influențarea contribuabililor în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.

7) Sistemul existent al finanțelor publice locale generează situația prin care, cu cât este localitatea mai mică și economia orientată spre agricultură cu atât este mai mică ponderea veniturilor proprii în structura veniturilor locale. Această stare de lucruri este condiționată de imperfecțiunea sistemului financiar din republică deoarece, perceperea veniturilor în bugete este de regulă efectuată în localitate unde se prelucrează producția agricolă și nu acolo unde este produsă. În consecință sistemul se confruntă cu un fenomen de deplasare a veniturilor bugetare din localitățile agrare în localitățile industriale.

8) Structura cheltuielilor publice locale, volumul transferurilor este determinată de normativele stabilite de organele superioare, ceea ce reduce gradul de autonomie locală, deoarece conducătorii sunt strict limitați în primirea deciziilor de alocare a resurselor financiare. Libertatea în adoptarea deciziilor de alocare a resurselor financiare poate fi exercitată doar asupra supraveniturilor (cea ce depășește 100% din cheltuielile normate, însă nu mai mult de 120%). Însă, venituri supra cheltuielilor normate în republică dispun mai puțin de 10% din localități, restul sunt total dependente de indicațiile și normativele organelor superioare.

9) Dependența ierarhică de politicile distributive ale Ministerului Finanțelor rămâne în continuare un factor de mobilizare politică și de supralicitare a influenței politice în cadrul procesului de administrație publică la nivel local.

### **Legea nr.523-XIV din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale**

Obiectul principal de reglementare a prezentei legi ține de reglementarea relațiilor privind nașterea, exercitarea și apărarea dreptului de proprietate publică al unităților administrativ-teritoriale, stabilirea, delimitarea și garantarea dreptului de proprietate al UAT ca una dintre formele proprietății publice, identificarea și delimitarea bunurilor domeniului public și bunurilor domeniului privat al UAT.

### **Părțile negative<sup>3</sup>**

<sup>3</sup> În acest sens a se vedea Expertiză juridică Privind corespunderea unui pachet din 21 acte legislative cu prevederile Legilor nr. 435-XVI și 436-XVI

1) Existența contradicțiilor și lipsa de concordanță cu prevederile Legii privind administrația publică locală (nr.436 din 28.12.2006), Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor (nr.91-XVI din 05.04.2007), Legii privind administrarea și deținatizarea proprietății publice (nr.121-XVI din 04.05.2007), Codului civil (nr.1107-XV din 06.06.2002);

2) Conține prevederi confuze, superficiale, contradictorii și restrictive cu privire la regimul juridic al bunurilor proprietate publică, regimul juridic al bunurilor care fac parte din domeniul public și celor care fac parte din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale;

3) Conține prevederi confuze și contradictorii privind garantarea și apărarea dreptului de proprietate al UAT (art.10 etc.);

4) Admite imixtiunea Guvernului în procesul de inventariere a proprietății publice a UAT (art.14);

5) Conține prevederi contradictorii privind delimitarea proprietății publice a UAT de proprietatea publică a statului (art.15 prevede efectuarea acestei delimitări până la 1 ianuarie 2000 în pofida faptului că în cazul terenurilor proprietate publică acest proces nici până astăzi nu este finisat);

6) Nu conține prevederi clare care să permită identificarea și delimitarea bunurile proprietate a UAT, care fac parte din domeniul public și care fac parte din domeniul privat;

7) Nu conține prevederi care să stabilească regimul juridic al bunurilor din domeniul public și bunurilor din domeniul privat al UAT;

8) Lipsa prevederilor care stabilească limitele și să asigure exercitarea dreptului de proprietate asupra patrimoniului aflat în proprietatea UAT;

9) Lipsa unei delimitări clare dintre bunurile și patrimoniul care este și poate fi proprietatea UAT de nivelul unu și care, a UAT de nivelul doi;

10) Lipsa delimitării competențelor autorităților administrației publice locale de nivelul unu și de nivelul doi în ceea ce privește exercitarea dreptului de proprietate asupra bunurilor avute în proprietate;

11) Lipsa delimitării competențelor consiliilor satelor, comunelor, orașelor și municipiilor de competențele primarilor acestor localități;

12) Lipsesc totalmente prevederi care să stabilească și să prevadă obligațiile ale APL în procesul exercitării dreptului de proprietate al UAT respective.

### **Legea Nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local**

Statutul alesului local conține prevederi referitoare la condițiile de eligibilitate, incompatibilitate și restricțiile în exercitarea mandatului, ori durata acestuia care se conțin în Codul Electoral, Legea privind administrația publică locală, și altele, precum și prevederi ce se referă la obligațiunile aleșilor locali, condițiile de rambursare a cheltuielilor în exercițiul funcțiunii, garanțiile sociale în exercitarea mandatului, condițiile de lucru și salarizare etc.

#### **Părțile negative**

1) În art.4 alin. (1) este prevăzută dispoziția precum că *"Orice mandat imperativ este nul,,.* Prin analogie cu mandatul parlamentar, mandatul alesului local se determină ca o împuternicire publică cu care membrii consiliului local sunt investiți prin alegere, împuternicire al cărei conținut este stabilit prin normă constituțională și legi organice și în virtutea căreia alesul local participă la exercițiul autonom al administrării publice locale. Ca și mandatul parlamentar mandatul alesului local nu presupune o relație juridică între alegători și ales, între aceștia ne existând nici o legătură de subordonare și nici un acord de voință.

2) Trăsăturile specifice ale mandatului alesului local sunt: generalitate; independență; irevocabilitate și protecție legală. Independența mandatului asigură libertatea de acțiune a



alesului local în interesul colectivității locale. Odată ce mandatul alesului local are un caracter reprezentativ, el ca și mandatul parlamentar se bucură și de irevocabilitate, ceea ce constituie o protecție a independenței alesului local în exercitarea mandatului său. Însă alin. (2) al art.5 stabilește că, ”Mandatul consilierului încetează înainte de termen în caz de absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului sau ale comisiei din care face parte”; alin. (4) al aceluiași articol prevede că și mandatul primarului poate fi revocat prin referendum local, în condițiile Codului electoral. În același timp aceste prevederi au fost scoase din Legea privind administrația publică locală, precum și Codul electoral, însă au rămas în vigoare în prezenta lege.

3) Legea prin art.13 stabilește un set de drepturi ale consilierului în exercitarea mandatului, în același timp legea nu prevede și anumite obligații pe care le are consilierul față de colectivitatea care la ales.

4) Cât privește primarul, care este și el ales local, acestuia nu i se mai stabilesc nici drepturi și nici obligații, ceea ce este incorect, deoarece faptul alegerii de către colectivitatea locală în anumite funcții obligă și la un anumit comportament în exercitarea mandatului.

### **1.2.2 Competențe ale APL**

Pentru delimitarea clară de competențe între diferite nivele de administrație publică locală, precum și competențele administrației publice centrale în vederea gestionării serviciilor publice de interes local, raional și național sa adoptat Legea nr.435 privind descentralizarea administrativă, care în art.4 stabilește domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul I și nivelul II.

În scopul realizării domeniilor de activitate autorităților publice locale de nivelul I și II prin Legea privind administrația publică locală se stabilește dispoziția precum că 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. Autoritățile publice locale prin lege, sunt înzestrate cu competența generală și se caracterizează prin aceea că dispun de atribuții complete cu privire la toate domeniile stabilite ceea ce atestă faptul că exercitarea atribuțiilor are loc numai în limitele unității administrativ-teritoriale respective și în limitele legii.

În același timp este necesar să constatăm că multiple activități ale autorităților reprezentative publice locale sunt nominalizate în diferite acte legislative care reglementează relațiile sociale din anumite domenii cum ar fi: Codul Funciar, Legea regnului Vegetal, Legea privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, Legea învățământului, Legea privind ocrotirea sănătății, Legea privind impozitele și taxele locale, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea privind statutul consilierului în consiliul local și multe altele. Analiza acestor reflecții legislative scoate în evidență faptul că ele nu sunt coraborate cu reglementările de bază ale APL care se conțin în Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind administrația publică locală.

Coraborarea tuturor actelor care vizează activitatea APL este o necesitate stabilită prin lege. Astfel, alin.(1) al art.10 din Legea privind administrația publică locală prevede că: ”Autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii.

Alin.(3) al aceluiaș articol stabilește că: ”Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a

impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare”.

În realitate situația este de altă natură. Abundența de competențe stabilite de multiple acte normative, legi, regulamente, precum și Hotărâri de Guvern, fac ca autoritățile APL să confunde atribuțiile de bază cu cele delegate, să nu fie în stare săp identifice competențe care vin în contradicție cu domeniile de activitate a APL stabilite de lege.

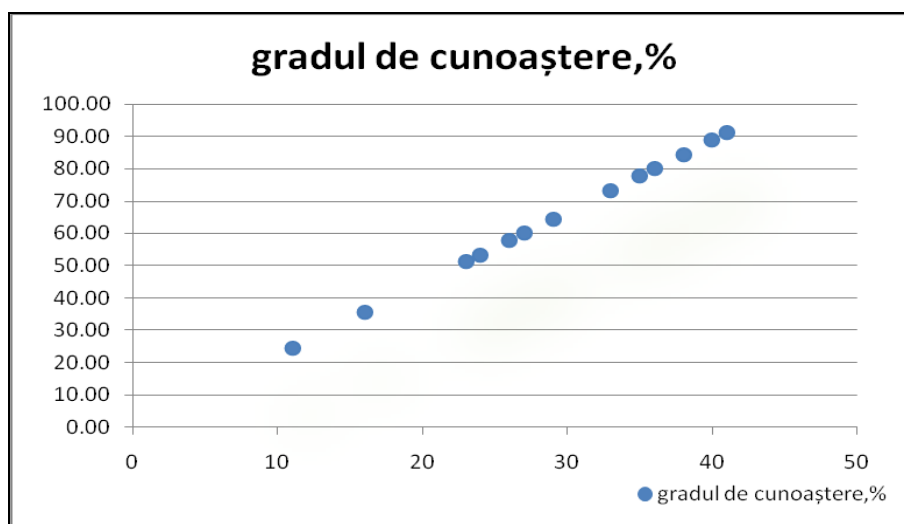
Astfel, conform criteriilor descentralizării administrative educația nu constituie domeniul propriu de competență al APL. În cazul autorităților administrației publice locale de nivelul II, se stabilește doar că acestea exercită alte activități cu caracter educațional. Însă, Legea finanțelor publice locale nr. 397/2003 în art.8, alin.2, p.5 prevede că întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar, primar, gimnazial, mediu de cultură generală, liceal și complementar (extrașcolar), altor instituții de învățământ care deserveșc populația localității respective se efectuează de la bugetele unităților administrativ-teritoriale respective. Alin.4 al Legii prevede la fel că de la bugetele raionale sunt finanțate cheltuielile ce țin de întreținerea instituțiilor de învățământ liceal care deserveșc populația din una sau mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, cu acordul autorităților administrației publice locale respective, de întreținerea instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat, gimnaziilor-internat cu regim special, de activitatea metodică în domeniul învățământului, precum și de alte activități și instituții<sup>4</sup>.

Același neajunsuri are și Legea învățământului care în art.45 stabilește autorităților publice locale competențe neprevăzute de legile de bază ale APL. Astfel, autoritățile publice locale sunt obligate cu asigurarea protecției sociale a cadrelor didactice din instituțiile de învățământ (repartizarea de spațiu locativ, acordarea de facilități, conform legislației în vigoare, etc.); asigurarea transportului gratuit al elevilor la/și de la instituțiile de învățământ în localitățile rurale, la distanțe ce depășesc 3 km; organizarea asistenței medicale gratuite și alimentația copiilor, odihna și reconfortarea elevilor și studenților în timpul vacanțelor

Din modul în care au fost completate chestionarele, coroborat cu datele colectate prin Formularul de cartografiere a competențelor au rezultat următoarele date mai importante: 100% dintre cei de la orașe și 100 % de la sate au identificat greșit în Formularul de cartografiere a atribuțiilor proprii și pe cele delegate;

### **Figura 1-9. Gradul de cunoașterea a atribuțiilor proprii de către primăriile satelor**

<sup>4</sup> A se vedea mai pe larg: Andrian Chivriga, Viorel Furdui, Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse, IDIS “Viitorul”, 2009



Sursa : Chestionarul de evaluare

Valorile gradului de cunoaștere de către primăriile satelor a atribuțiilor proprii se încadrează într-un diapazon de la 20% pînă la 90% .

În ceea ce privește gradul de cunoaștere a atribuțiilor proprii de către primăriile orașelor, acest diapazon este mai restrîns și indică valori între 64% și 72%.

- 66,7 % dintre respondenții de la raioane, 30 % de la orașe și 20 % de la sate au afirmat că nu au existat situații în care să fie nevoiți să exercite activități care nu s-au aflat în atribuțiile lor și care să comporte cheltuieli în afara bugetului Tabelul (7.6);

- dintre ceilalți, 33 % au precizat că în aceste situații efortul financiar a fost „mare”, iar 22% că efortul financiar a fost „destul de mare” Doar 42% afirmă că efortul financiar suplimentar a fost „destul de mic”.

Chiar și în fișa de post a primarilor din comunele evaluate se observă că numai 22,39% au introdus atribuțiile în fișa de post, 30% nu știu ce atribuții trebuie să includă (Tabelul 2). Aceasta este o demonstrație în plus că problema atribuțiilor este una foarte sofisticată, deoarece primarii cu greu se clarifică în categoriile de atribuții ce le revin din abundența de acte normative ce reglementează această competență.

Același lucru demonstrează și Tabelul 3 privind situația exercitării atribuțiilor suplimentare ceea ce demonstrează că există o necunoaștere a categoriei de atribuții suplimentare, sau delegate care trebuie să fie acoperite și financiar.

Tabel. 2 Numar atributii in fisa de post a primarului

Tip APL	MEDIA	dev std	minim	maxim	Intervalul 95% incredere in media populatiei		nr rasp valide	NS/NR
					minim	maxim		
<b>Raion</b>	<b>16</b>	5,9	5	25	10,5	21,5	7	3
<b>Oras</b>	<b>20,6</b>	8,33	5	28	13,6	27,3	8	2
<b>Comuna</b>	<b>22,39</b>	7,4	5	33	19,5	25,3	28	30

Sursa : Chestionarul de evaluare

Tabel 3. Situația exercitării de atribuții suplimentare

<i>Atribuții suplimentare</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	4	44.4%	7	70.0%	44	80.0%
NU	6	66.7%	3	30.0%	11	20.0%
NS/NR	0		0		3	
Total unitati	10		10		58	

Sursa : Chestionarul de evaluare

Tabel 4. Percepții privind nivelul efortului suplimentar

<i>Dimensiunile efortului</i>	<i>APLuri</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>foarte mare</i>	1	2.2%
<i>mare</i>	15	33.3%
<i>destul de mare</i>	10	22.2%
<i>mic</i>	19	42.2%
<i>greu de evaluat</i>	16	

Sursa : Chestionarul de evaluare

În același timp Tabelele 5 și 6 demonstrează că funcționarii publici din primării nu cunosc domeniile de activitate stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă deoarece, 19% consideră că serviciile de notariat ar trebui exercitate de alte autorități publice, iar 10% consideră că aceste atribuții ar trebui exercitate de către organele APL.

Tabel 5. Topul menționării atribuțiilor care ar trebui exercitate de alte autorități

<i>Atribuții exercitate pentru alte autorități</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>Recrutare/ inrolare in armata nationala</i>	21	44,7%
<i>Notariat</i>	9	19,1%
<i>Protectie civila</i>	5	10,6%
<i>Probleme ecologice</i>	5	10,6%

Verificari sisteme tehnice (constructii, gazificare)	5	10,6%
Reparatii drumuri	5	10,6%
Sistem educational	5	10,6%
<b>Nr unități valide</b>	47	

Sursa: Chestionarul de evaluare

Tabel 6.Topul mentionarii atributiilor care ar trebui exercitate APL (si nu de alte autoritati)

Atributii exercitate de alte autoritati	<b>TOTAL</b>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
Asistență socială	5	26,3%
Eliberare buletine	4	21,1%
Politie municipală	3	15,8%
Finante publice	3	15,8%
Fond sustinere populatie	2	10,5%
Servicii notariat	2	10,5%
<b>Nr unități valide</b>	19	

Sursa: Chestionarul de evaluare

## Concluzii

1) Analiza cadrului legislativ care atribuie competențe autorităților publice locale permite de a constata că majoritatea actelor normative și legislative relevante nu fac delimitare clară între autoritățile publice locale de diferite nivele și de aici nu se respectă și prevederile Legii privind descentralizarea administrativă care stabilește domeniile proprii de activitate ale APL de nivelul I și II;

2) Competențele autorităților de primul nivel de administrare au fost fixate pur formal, fără a se stabili izvorul resurselor financiare pentru a putea fi realizate. Astfel, autoritățile publice locale au fost abilitate cu competențe pentru realizarea cărora nu dispun de patrimoniu, resursele financiare și/sau umane necesare sau de capacități adecvate;

3) Competențele APL în domeniul educației, sănătății, protecției sociale, administrării patrimoniului local sunt confuze și contradictorii deoarece, stabilesc obligații care vin în contradicție cu domeniile de activitate stabilite prin Legea privind descentralizarea administrativă<sup>5</sup>;

4) Realizarea competențelor APL se află în mare dependență de transferurile de la bugetul de stat ce relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local;

5) Confuziile admise în cadrul normativ al APL explică cunoașterea slabă de către autoritățile și funcționarii APL a competențelor de care dispun, precum și incapacitatea de a identifica competențele ce nu țin de domeniile de activitate stabilite pentru APL prin Legea privind descentralizarea administrativă.

6) Abilitarea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat cu dreptul de coordonare generală a activității serviciilor publice desconcentrate crează confuzii și impedimente în dezvoltarea serviciilor publice desconcentrate. Coordonarea activității nu prevede nici o formă de responsabilitate pentru activitățile neeficiente ale serviciilor desconcentrate.

7) O problemă extreme de importantă pentru autonomia locală o constituie protecția legală, sau dreptul colectivităților locale prin metode eficiente de a-și proteja propriile interese. În acest sens Legea privind administrația publică locală, nu conține un capitol sau articol aparte care ar stabili forme concrete de protecție a autonomiei locale în conformitatea cu prevederile art.11 al Cartei Europene care prevede expres că: “autoritățile publice locale trebuie să dispună de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești în scopul asigurării liberului exercițiu al competențelor lor și al respectării principiului de autonomie locală”.

### Recomandări:

1. Utilizarea metodei ”ghiliotinei,, asupra tuturor actelor legislative care stabilesc atribuții APL în diferite domenii, (înafară de legile de bază menționate de noi în prezentul studiu), și stabilirea de noi competențe, racordate cu Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind administrația publică locală;

2. Aducerea neântârziată la îndeplinire a cerințelor stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă privind evaluarea și stabilirea capacității administrative a tuturor autorităților publice locale de nivelul I și II și lichidarea prin comasare a celor care nu îndeplinesc parametrii stabiliți. În acest scop Guvernul va elabora și aproba metodologia-cadru de evaluare a capacității administrative a UAT;

3. A elabora criteriile în baza cărora trebuie să aibă loc procesul descentralizării administrative sau transferului de competențe către APL după trei categorii de competențe: (1) exclusive/proprii, (2) partajate și (3) delegate de către APC;

<sup>5</sup> A se vedea mai pe larg: Andrian Chivriga, Viorel Furdui, Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse, IDIS “Viitorul”, 2009

4. A se prevedea accesul direct al autorităților publice locale și la jurisdicția constituțională, în conformitate cu experiența în acest domeniu a altor state, dar și după analogia cu dreptul de care dispune UTAG, precum și dreptul de a ataca în instanțele de contencios administrativ hotărârile Guvernului care afectează în drepturi APL;

5. Pentru o administrație publică mai eficientă, în baza principiilor autonomiei locale și descentralizării administrative, este necesar a stabili o strictă delimitare a responsabilităților autorităților publice pentru prejudiciile materiale și morale aduse unității administrativ-teritoriale, statului la general, reglementând separat toate formele de responsabilități (civilă, administrativă, penală, disciplinară) a Guvernului, primarul, președintelui de raion, consiliilor de toate nivelele, a funcționarilor cu înalte funcții de răspundere reprezentând autoritățile care se ocupă cu administrarea domeniului public, atât la nivel central, cât și local;

6. În scopul unei descentralizări administrative reale este strict necesar a restabili instituția prefectului, reprezentantul Guvernului în teritoriu, în calitate de autoritate publică implicată în mod direct în procesul administrării publice locale și responsabilă de rezultatele gestionării serviciilor publice desconcentrate.

### 1.3 Cadrul organizatoric, funcțional și procesul decizional

Prezentul capitol a fost realizat în baza următorilor Indicatori:

- *Existența regulamentelor cadru și a statelor-cadru,*
- *Dependența consiliilor locale față de organigramele tip recomandate de către Guvern;*
- *Nivelul de doare cu IT&C per angajat din organigrama tip;*
- *Numar de decizii consultate cu populația din totalul deciziilor adoptate;*
- *Nivelul de asigurare a transparenței a procesului decizional (numarul mijloacelor și formelor de asigurare a transparenței);*
- *Existența paginii web a primăriei*

#### 1.3.1 Potrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților locale

Structura internă a consiliul local se află în dependență de mărimea colectivității respective, patrimoniul pe care îl gestionează, bugetul de care dispune. În acest sens, Legea privind administrația publică locală prevede în art.11 că consiliile locale sînt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice. Legea stabilește un număr de 9 consilieri pentru localitățile de până la 1500 locuitori.

Această reglementare este una negativă deoarece, încurajează crearea de autorități publice locale în localitățile rurale care nu dispun de resurse financiare proprii suficiente pentru administrarea domeniului public local.

Organizarea și funcționarea autorităților publice locale reprezentative are loc potrivit prevederilor Legii nr.436 privind administrația publică locală și Legea nr.457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale.

După constituirea legală a consiliului local, raional, consilierii formează fracțiuni, alianțe, blocuri, iar apoi formează comisii consultative de specialitate pentru principalele domenii de activitate. Domeniile de activitate în care se formează comisii de specialitate, denumirea

acestora și numărul de membri, care întotdeauna trebuie să fie impar, se stabilesc de către consiliul local, raional, în funcție de specificul și necesitățile fiecărei unități administrativ-teritoriale. La decizia consiliului, comisia poate fi formată pentru mai multe domenii de activitate. Principalele domenii de activitate în care se pot organiza comisii de specialitate sînt prevăzute în anexă.

Domeniile de activitate în care se formează comisii de specialitate stabilite în Anexa legii nu sunt racordate cu domeniile de activitate a APL stabilite în Legea 435 privind descentralizarea administrativă.

Conform prevederilor Legii nr.436 privind administrația publică locală (art.22) problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sînt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și, după caz, de raportul sau avizul primăriei și/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum și de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. Comisia de specialitate a consiliului local are următoarele atribuții principale:

- a) identifică și examinează problemele din domeniul ei de activitate care necesită soluționare de către consiliu;
- b) analizează proiectele de decizii ale consiliului și prognozează consecințele realizării acestora;
- c) întocmește avize asupra proiectelor de decizii privind problemele examinate, pe care le prezintă consiliului;
- d) se pronunță asupra altor chestiuni remise comisiei spre avizare de către consiliu.

La prima vedere s-ar părea că obligativitatea examinării unei sau altei problem de către consiliu, obligatoriu fiind însoțite de avizul comisiei, este o regulă corectă însă, practica demonstrează că, în condițiile pluralismului politic excesiv, comisia poate bloca examinarea problemei respective, refuzând să prezinte avizul respectiv.

În activitatea sa consilierii pot adresa întrebări, în scris sau oral, primarului, viceprimarului, președintelui raionului, vicepreședintelui raionului și secretarului consiliului, șefilor serviciilor publice locale, precum și altor persoane cu funcție de răspundere invitate la ședința consiliului. Prin întrebare se solicită informații cu privire la un fapt necunoscut. Cei întrebați vor răspunde, de regulă, imediat sau, dacă nu este posibil, la următoarea ședință a consiliului.

Interpelarea constă într-o cerere prin care se solicită explicații în legătură cu un fapt cunoscut. Cel interpelat are obligația să răspundă în scris, pînă la următoarea ședință a consiliului, sau oral, la proxima ședință, potrivit solicitării autorului interpelării.

Consiliul local, cu excepția consiliului municipiului Chișinău, nu are o conducere proprie (președintele se alege numai la fiecare ședință pentru a prezida lucrările acesteia), îi lipsește un aparat tehnic propriu. Stabilind această reglementare, legiuitorul a avut în vedere utilizarea aparatului primăriei pentru deservirea organizatorică și tehnică a consiliului, deoarece chiar și convocarea consiliului se face de către primar. Însă, legea fixează că consiliul este autoritatea deliberativă, iar primarul autoritatea executivă și deci, între ei există, într-un fel raporturi de subordonare, și din aceste considerente influența primarului asupra consiliului trebuie să fie minimă.

Din aceste considerente se face necesară funcția de președinte al consiliului astfel diminuându-se influența primăriei asupra activității consiliului.)



Executivul comunei, oraşului, municipiului este constituit din primar, ales de comunitatea respectivă prin vot direct, universal, secret şi liber exprimat. Consiliul local, la propunerea primarului, decide instituirea funcţiei de viceprimar şi stabileşte numărul de viceprimari care vor asista primarul în exercitarea atribuţiilor sale. Conform Legii Primăria şi statutul personalului primăriei se organizează şi funcţionează în baza unui regulament aprobat de consiliul local care prevede condiţiile numirii, angajării, promovării, sancţionării şi eliberării din funcţie a personalului primăriei, drepturile şi obligaţiile acestora.

Conform prevederilor art.14 lit. l) consiliul local aprobă, la propunerea primarului, organigrama şi statele primăriei, ale structurilor şi serviciilor publice din subordine, precum şi schema de salarizare a personalului acestora

Legea nu mai prevede că organigrama şi statul de personal trebuie să fie în conformitate cu prevederile organigramei şi statele de personal aprobate de către Guvern.

Deşi legea stabileşte dreptul deplin al consiliilor locale şi raionale de a stabili numărul de personal necesar în aparate şi instituţii, până în prezent se păstrează în vigoare Hotărârile Guvernului Nr. 688 din 10.06.2003 cu privire la structura şi statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor) şi Nr.699 din 10.06.2003 cu privire la organigrama şi statele de personal ale aparatului preşedintelui raionului, direcţiilor, secţiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional.

Mai mult de atât, deja Guvernul actual prin Hotărârea Nr. 99 din 16.02.2010 cu privire la aprobarea limitelor numărului de unităţi de personal şi ale cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru autorităţile administraţiei publice centrale şi locale pe anul 2010, chiar în pofida caracterului de recomandare a Hotărârii, a ignorat principiul constituţional al autonomiei locale, precum şi dreptul APL la autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, precum şi dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale. exercitându-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

În realitate, datorită sistemului actual de finanţe publice locale, marea majoritate a autorităţilor publice locale sunt obligate să se conformeze întocmai acestui act guvernamental.Orice încercare de a manifesta iniţiativă în acest sens şi depăşi limitele stabilite, sunt controlate şi respinse de către organele de control administrativ şi organele financiare ale autorităţilor publice locale de nivelul II şi cele centrale (Direcţiile generale finanţe şi Ministerul Finanţelor).

Acelaşi lucru îl putem spune şi despre salarizarea funcţionarilor publici şi tehnici din aparatele primăriilor, căror la fel le este stabilit de către organele statului nivelul salariului. Astfel, cheltuielile pentru întreţinerea aparatului administrativ al consiliilor primăriilor se calculează în baza hotărârilor Guvernului privind organigramele şi statele tip, şi trebuie să se ţină cont şi de hotărârea Guvernului HOTĂRÎRE Nr. 525 din 16.05.2006 privind salarizarea funcţionarilor publici şi persoanelor care efectuează deservirea tehnică

Reţeaua tarifară unică este o moştenire din vechiul regim în care statul stabilea tarifele pentru orice muncă depusă. În condiţiile actuale, statul poate stabili tarife unice pentru funcţii ce sunt salarizate din bugetul de stat, cât priveşte funcţionarii din administraţia publică locală, considerăm că stabilirea statelor, mărimea salariilor este o problemă ce ţine de autorităţile deliberative respective, activitatea căror este organizată în baza principiului autonomiei locale care înseamnă şi autonomie financiară. Intervenţia în acest domeniu din partea statului poate fi considerată ca un atentat la autonomia locală.

Conform Legii Nr. 436 din 06.11.2003 privind Statutul-cadru al satului (comunei), oraşului (municipiului) consiliile locale sunt obligate să elaboreze și aprobe statutul unității administrativ-teritoriale respective, care va cuprinde date și elemente specifice, care au rolul de a o individualiza în raport cu alte unități similare. Chestionarul de evaluare a demonstrat (Tabel 7) că această prevedere a legii nu este respectată de 7% din 58 de comune și chiar 60% din consiliile raionale au susținut că dispun de statutul localității ceea ce demonstrează neînțelegerea acestei reglementări, deoarece statutul localității îl pot avea doar satele, comunele și orașele, care pot fi și centre raionale, dar care dispun și de consilii proprii orășenești.

Tabel 7. Statutul localitatii

<i>Statutul localitatii</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>DA</i>	6	60,0%	10	100,0%	53	93,0%
<i>NU</i>	4	40,0%	0	0,0%	4	7,0%
<i>NS/NR</i>	0		0		1	
<i>Total unitati</i>	10		10		58	

Sursa: Chestionarul de evaluare

Aceași situație este și cu Regulamentul primăriilor, deoarece 9% din primăriile evaluate nu dispun de un Regulament, obligație care este și prevăzută de lege, iar 5 raioane din 10 au confundat regulamentul consiliului cu regulamentul primăriei (Tabel 8). 5 consilii comunale din 58 nu dispun de Regulamentul consiliului (Tabelul 9), lipsindu-se de un document foarte important în organizarea și funcționarea consiliilor locale și ignorând prevederile Legii Nr. 436 din 06.11.2003 privind Statutul-cadru al satului (comunei), oraşului (municipiului).

Tabel 8. Regulamentul primariei

<i>Regulamentul primariei</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>DA</i>	5	83,3%	8	80,0%	50	90,9%
<i>NU</i>	1	16,7%	2	20,0%	5	9,1%
<i>NS/NR</i>	4		0		3	
<i>Total unitati</i>	10		10		58	

Tabel 9.Regulamentul Consiliului

<i>Regulamentul Consiliului</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	8	100,0%	10	100,0%	53	96,4%
NU	0	0,0%	0	0,0%	2	3,6%
NS/NR	2		0		3	
Total unitati	10		10		58	

În afară de aceste regulamente cadru și statute cadru, vom menționa că doar 17 primării din 58, ceea ce constituie 30,9% dispun de planuri de dezvoltare instituțională. Sunt lipsă aceste planuri și în 2 consilii raionale din 10 evaluate și în 5 consilii orașenești la fel din 10 evaluate (Tabelul 10).

Tabel 10.Plan de dezvoltare instituțională

<i>Plan de dezvoltare instituțională</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	8	80,0%	4	44,4%	17	30,9%
NU	2	20,0%	5	55,6%	38	69,1%
NS/NR	0		1		3	
Total unitati	10		10		58	

Cât privește dotările cu tehnică de calcul a comunelor, vom menționa că deși majoritatea dispun de calculatoare, însă 37,9% din comune și o primărie orașenească nu dispun de adrese electronice ceea ce neagă orice posibilitate de comunicare electronică, inclusiv recepționarea diferitor informații necesare și utile pentru membrii colectivității locale respective (Tabel 11).

Tabel 11. Adrese email

<i>Adresa e-mail</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	9	100,0%	9	90,0%	36	62,1%
NU	0	0,0%	1	10,0%	22	37,9%
NS/NR	1		0		0	

Total unitati	10		10		58	
---------------	----	--	----	--	----	--

### 1.3.2 Procesul decizional

Conform prevederilor legale, procesul decizional al APL are un caracter democratic, fiind transparent și accesibil colectivității locale. Ședințele consiliului local sînt declarate publice, iar orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei; de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii; de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public, se sancționează conform legislației în vigoare.

Cât privește participarea cetățenilor la procesul decizional, menționăm că ea implică multiple forme de participare în administrarea treburilor, care privesc colectivitatea locală și posibilitatea exprimării libere a opțiunilor.

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit sau referendumul local constituie o componentă a autonomiei locale, bucurându-se de reglementare constituțională (art.109 din Constituția Republicii Moldova), dar care nu este utilizată de către APL, organizându-se doar referendumurile privind demiterea primarului.

Nici adunările generale ale cetățenilor nu sunt frecvent utilizate, deoarece conform datelor din Tabelul 12 media în 2010 a scăzut față de anii 2008 și 2009. Același lucru se referă și la dezbaterile publice, organizarea meselor rotunde, și organizarea sondajelor de opinii media cărora la fel a scăzut în 2010 față de anii 2008 și 2009 (Tabelul 13-14).

Tabel 12. Numar adunări generale organizate in 2008, 2009 și 2010

	Număr adunări generale			
	2008	2009	2010*	2008-2010
medie	1,42	1,81	1,04	4,41

Tabel 13. Numar dezbateri publice organizate in 2008, 2009 și 2010

	Număr dezbateri publice			
	2008	2009	2010*	2008-2010
medie	4,41	4,07	3,56	12,33

Tabel 14. Numar mese rotunde organizate in 2008, 2009 și 2010

	Număr mese rotunde			
	2008	2009	2010*	2008-2010
medie	2,5	2,95	2,31	7,69

Tabel 15. Numar sondaje/ focus grupuri organizate in 2008, 2009 și 2010

	Număr sondaje/ focus grupuri			
	2008	2009	2010*	2008-2010
medie	3,76	5	4,37	12,59

Cât privește mijloacele pentru asigurarea transparenței, datele din Tabelul 16 demonstrează că autoritățile APL nu utilizează toate instrumentele și posibilitățile puse la dispoziția lor. Astfel, putem observa că de pagină WEB dispun doar 17,9 %, de posibilitățile mass mediei beneficiază doar 34,6%, chiar și anunțurile sunt utilizate doar de 84,6%, iar de posibilitățile consultărilor se folosesc doar 65,4%.

Tabelul 16. Mijloace pentru asigurarea transparenței

Mijloace	Frecvență	
	număr	procentaj APLuri
TV sau mass media	27	34,6%
Anunțuri	66	84,6%
Întruniri	23	29,5%
Pagină WEB	14	17,9%
Adunări generale	22	28,2%
Consilieri	51	65,4%
TOTAL	78	

### **CONCLUZII:**

- Pluripartidismul politic excesiv la nivel local aduce mari prejudicii procesului administrării domeniului public în favoarea comunităților locale, deoarece adesea ori interesele politice prevalează asupra intereselor colectivității locale;

- Autoritățile APL ignoră prevederile legale privind obligativitatea elaborării și adoptării regulamentelor cadru și statutelor cadru, ceea ce le diminuează din posibilitățile și capacitățile administrative de care dispun,
- Administrația publică centrală, prin intermediul recomandărilor privind organigramele tip și grilei de salarizare influențează APL și le lezează din drepturile autonome la administrarea publică,
- Procesele implicării cetățenilor în activitatea APL prin diferite forme, cum ar fi: referendumul local, dezbaterile publice, mesele rotunde, sondajele de opinii sunt în stare incipientă și afectate de formalism;
- Lipsa sistemelor informaționale (internet, adrese electronice) diminuează posibilitățile obținutii informațiilor necesare de care necesită membrii colectivităților locale.

### **RECOMANDĂRI:**

- 1) În scopul dezvoltării democrației locale, participării active a cetățenilor la procesele decizionale în mod direct și prin reprezentanții săi este necesar de a revizui sistemul actual al reprezentării proporționale în alegerile locale, slăbind influența partidelor politice și dând posibilitate colectivităților locale de a-și alege reprezentanții săi prin vot uninominal;
- 2) Pentru a dezvolta mai eficient democrația directă la nivel local, Legea privind administrația publică locală trebuie să includă o listă de probleme care pot fi soluționate doar pe calea unor referendumuri consultative și aprobative;
- 3) Pentru o participare eficientă a cetățenilor în procesul decizional se pune problema constituirii diferitor grupuri pe interese, asociații cu caracter public, inclusiv ONG-uri, prin intermediul cărora cetățenii ar fi atrași în procesul administrării publice.
- 4) Este necesară dotarea primăriilor cu un sistem informațional modern, prin intermediul căruia ar putea obține informații operative privind actele adoptate de administrația publică centrală (Guvern, Ministere, Departamente), experiențe din interiorul și exteriorul țării, privind activități ale administrației publice locale;
- 5) Sprijinirea de la nivelul Cancelariei de Stat, respectiv a raioanelor, a înființării paginilor web ale UAT.
- 6) Educația civică a populației din colectivitățile locale, trebuie văzută ca element integratoriu a administrației publice, deoarece de nivelul de implicare a cetățenilor în procesul administrării publice locale depinde calitatea activității de mai departe, pe care o va desfășura autoritatea reprezentativă locală și conștientizarea mai lesne a faptului că dreptul la autoadministrare locală, pluralismul politic, participarea cetățenilor, nivelul ridicat al transparenței activității APL, de rând cu alte elemente, sunt componente inerente ale democrației locale, fără de care nu poate funcționa un sistem modern de administrare.

## 1.4 Capacitatea managerială și MRU

Indicatorii utilizați:

- *Identificarea funcției publice municipale;*
- *Sistemul de evaluare a performanțelor;*
- *Selecția și promovarea cadrelor;*
- *Număr de angajați formați profesional în perioada 2008-2010 din totalul funcționarilor publici din APL tinta*

### 1.4.1 Consolidarea unui corp de funcționari publici de carieră, profesioniști și neutri politic

Republica Moldova la etapa actuală se confruntă cu multiple probleme care sunt generate atât de condițiile lipsei unui sistem eficient al AP, cât și de proasta pregătire a funcționarilor publici și guvernanților, majoritatea cărora au fost formați profesional și mental în fostul regim, care și-a pus amprenta asupra caracterelor lor, și din aceste considerente se manifestă o tendință spre abuz de putere, protejarea intereselor personale, intereselor de grup, de partid divizându-se în diferite culori politice. În rezultat, înflorește corupția în tot sistemul de guvernare, de jos până sus, crima organizată, „cumătrismul”, „nepotismul” și alte „isme”, uitându-se că mai există și interese naționale, că mai există și popor care așteaptă schimbări spre bine. În acest sens este necesar de ținut cont că: “O administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar încadrată cu funcționari nepregătiți profesional nu își poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele care i-au fost puse la dispoziție”<sup>6</sup>.

Funcția publică municipală nu s-a înrădăcinat în vocabularul juridic al R.M. ca o funcție distinctă sau o categorie separată a funcției publice. Deoarece APL beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat și se bucură de independență decizională față de autoritățile centrale ale statului, ar trebui să se bucure și de o reglementare specială pentru categoria de funcționari publici municipali.

Legislația care regelementează administrația publică locală, în ceea ce privește funcțiile și funcționarii municipali spune doar că consiliul local aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și faptul că funcționarii primăriei sînt funcționari publici și cad sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și eliberării din funcție a personalului primăriei, drepturile și obligațiile lui sînt stabilite de legislația în vigoare și de regulamentul primăriei, aprobat de consiliul local.

La fel și la nivel de raion organigrama și statele aparatului președintelui raionului sunt aprobate de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului, în baza organigramei și a statelor-tip aprobate de Guvern.

Funcția publică municipală este foarte instabilă și numai din considerentul că administrația publică centrală se implică mereu în organizarea funcției publice municipale, încălcând astfel drepturile constituționale la autonomie locală.

Pe lângă faptul că numărul statelor de personal este foarte limitat, autoritățile publice locale întâmpină mari dificultăți și la capitolul formarea profesională. Trebuie de recunoscut că multe din persoanele angajate în administrația locală nu au o pregătire adecvată și chiar nu

<sup>6</sup> Mihail T. Oroveanu, *Tratat de știința administrației*, București, 1996, pag.227.

dispun de studiile necesare pentru funcțiile date. Deși piața forței de muncă abundă cu specialiști în diferite domenii: drept, administrație publică, economie (care pe lângă pregătirea de specialitate, cunosc limbile străine și sunt pregătiți în domeniul informaticii), acești specialiști nu sunt tentați a se angaja în autoritățile publice locale. În mediul rural există numeroase cazuri în care autoritățile locale nu dispun la unele funcții importante de specialiști competenți în domeniul dat.

Din motivele situației nesatisfăcătoare privind managementul resurselor umane la nivel local vom evidenția și utilizarea slabă a posibilităților care sunt puse în fața autorităților APL, cum ar fi de exemplu sistemul de evaluare a performanțelor. Astfel datele din Tabelul 17 demonstrează că la acest capitol există rezerve.

Cât privește criteriile de selecție a cadrelor (Tabelul 18) putem observa că în sistemul APL mai există posibilitatea angajării în funcții publice conform relațiilor de cunoștință, rudenie, precum și apartenență politică ceea ce duce defapt la instabilitatea funcțiilor publice la nivel local.

Nici accesibilitatea publicului la angajare nu a atins performanța de 100%, atingând cota doar de 86,7% (Tabelul 19).

Tabel 17. Existența sistemului de evaluare a performanțelor

<i>Sitem evaluare performanțe</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
pentru toate funcțiile	5	50,0%	3	30,0%
doar pentru funcționari publici	5	50,0%	7	70,0%
NU	0	0,0%	0	0,0%
Total unitati	10		10	

Tabel 18. Importanța criteriilor de selecție

<i>Criterii de selecție</i>	<i>Scor (1-5)</i>	
	<i>medie</i>	<i>dev std</i>
Competență/ studii	4,79	0,66
Experiență profesională	4,66	0,71
Relații profesionale	3,7	1,31
Cunoștințe/ rude/ relații	1,52	1,06
Apartenență partinică	1,21	0,66



Tabel 19. Accesibilitatea publicului la angajare

	<i>Accesibilitate</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>DA</i>	65	86,7%
<i>NU</i>	10	13,3%
<i>NS/NR</i>	3	
<i>Total unitati</i>	78	

### Concluzii

1) Legislația nu prevede categoria de funcționari municipali, deși aceștia există în UAT care beneficiază de autonomie locală și deci ar trebui să beneficieze și de categoria de funcționari municipali, care ar fi motivați prin lege la o activitate cointereseată în domeniul APL;

2) Lipsa unui sistem de remunerare unitară, motivantă și transparentă, corelată cu lipsa unor politici eficiente de resurse umane, ce a dus la creșterea gradului de demotivare a funcționarilor publici și, ca o consecință - fluctuații mari de personal și stagnarea și/sau reducerea performanțelor profesionale.

3) Slaba dezvoltare a departamentelor, secțiilor de resurse umane din instituțiile administrației publice duce inevitabil la aplicarea necorespunzătoare a legii, încălcări ale legislației existente privind funcția publică și statutul funcționarului public, iar ca efect se degajează slaba capacitate de management a resurselor umane;

4) Imaginea proastă a funcționarului public, în contextul mai larg al imaginii administrației publice. Imaginea funcționarilor publici și a administrației publice este determinată de percepția pe care o are cetățeanul cu privire la evoluția corupției și la rezistența funcționarului la aceasta.

5) Cadrul legislativ în domeniul APL nu prevede posibilitatea folosirii de noi instrumente efective ce pot ajuta autoritățile administrației publice locale să dezvolte capacitatea administrativă necesară îndeplinirii competențelor descentralizate și îmbunătățirea calității serviciilor publice.

### Recomandări

1) Introducerea în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public un compartiment separat care ar introduce în circuitul juridic noțiunea de funcție și funcționar municipal;

2) Depășirea stării de subestimare a factorilor de sporire a eficienței în activitatea organelor administrației publice trebuie să genereze noi necesități de instruire a funcționarilor publici, care sunt chemați să promoveze și să realizeze în practică cerințele reformei APL, pe de altă parte, anume pregătirea și instruirea funcționarilor publici trebuie să fie una din condițiile care face posibilă o evoluție eficientă a activității APL;

3) Consolidarea sistemului funcției publice prin: consolidarea departamentelor, secțiilor, serviciilor de resurse umane în instituțiile publice; modernizarea și îmbunătățirea imaginii sistemului funcției publice; creșterea perspectivelor pentru dezvoltarea carierei; creșterea abilităților profesionale ale funcționarilor publici prin motivarea funcționarilor publici; prevenirea și lupta împotriva corupției.

4) Pentru a motiva creșterea performanțelor profesionale ale funcționarilor din APL, ar trebui ca acestora să li se asigure un sistem de salarizare decent și posibilitatea realizării unei cariere vizibile. Promovarea trebuie să se facă numai pe criterii de performanță și moralitate.

5) Deoarece la nivel de administrație publică locală, mai ales în sate și comune este mai dificil de a încadra în funcții publice specialiști cu studii speciale, cu experiență necesară, este necesar ca să se stabilească mai multe stimulente pentru funcția municipală, mai ales pentru tinerii specialiști ca să fie atrași, cointeresați să dezvolte la nivel local activități necesare colectivităților locale.

6) Ridicarea nivelului profesional al aleșilor locali și funcționarilor publici, prin intermediul Academiei de Administrare Publică precum și unui Centru Național Neguvernamental de Administrație Publică și diferite ONG-uri care în măsura posibilităților ar contribui la implementarea noilor forme de guvernare locală.

7) Înființarea în structura Academiei de Administrație Publică a unor delegații/centre zonale de pregătire continuă a funcționarilor publici și aleșilor locali pentru aducerea dispozitivului formativ, actului didactic și mijloacelor de învățământ mai aproape de beneficiari, cu avantaje privind reducerea perioadelor de scoatere de la locul de muncă și a cheltuielilor de deplasare etc.

8) Formularea unei propuneri legislative privind includerea obligatorie în structura bugetului instituțiilor și autorităților publice a cheltuielilor legate de dezvoltarea profesională a angajaților (ex. 0.5-1% din buget).

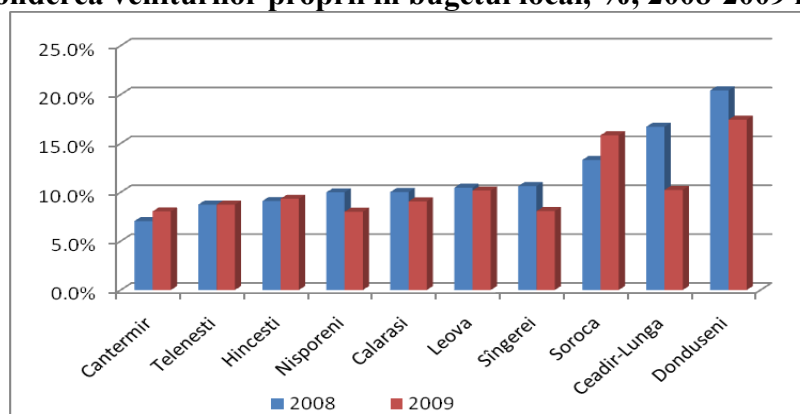
### 1.5 Managementul financiar

Evaluarea aspectelor ce țin de managementul financiar au fost realizate prin prisma următorilor indicatori:

- *Veniturile proprii în totalul veniturilor bugetului local. Indicatorul a fost analizat prin calcularea ponderii veniturilor proprii ale UAT în totalul veniturilor bugetului local.*
- *Ponderea cheltuielilor administrative în totalul veniturilor proprii. Indicatorul a fost calculat prin împărțirea sumei totale a cheltuielilor administrative la volumul total al veniturilor proprii ale UAT.*
- *Eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale. Acest indicator a calculat ponderea veniturilor proprii colectate efectiv față de veniturile proprii planificate.*

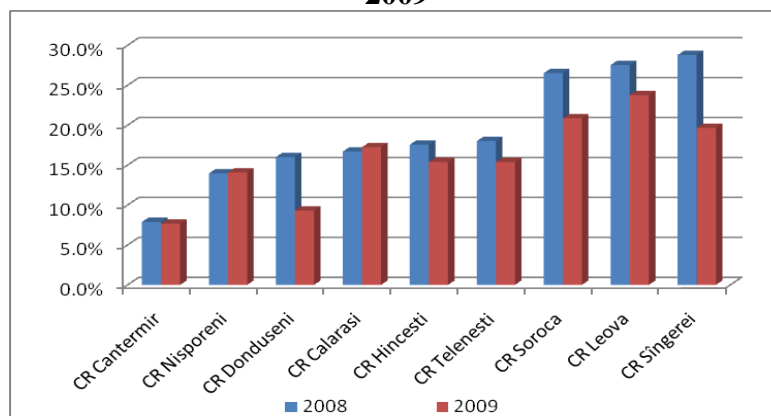
Primul indicator analizat este ponderea veniturilor proprii ale UAT în totalul veniturilor bugetului locale. Prin acest indicator se intenționează de a identifica potențialul și resursele disponibile ale autorităților administrației publice locale de a-și acoperi cheltuielile din venituri proprii. Rezultatele analizei au scos în evidență existența următoarei situații:

În localitățile din mediul rural, supuse evaluării capacității, ponderea veniturilor proprii în bugetul local rareori ajunge la 15-20%, Figura 1-9. Acest fapt atestă un grad înalt de centralizare a repartizării resurselor financiare ori ponderea transferurilor în acest caz depășește 80-90% din bugetul local. Localitățile cu cel mai mic potențial provin din raioanele Cantemir, Telenești, Hâncești, Nisporeni, Călărași, Leova și Sângerei unde ponderea veniturilor proprii în bugetul local nu depășește nici 10%, fiind sub media de 11,6% (2008). Mai mult în comparație cu anul 2008 în anul 2009 (datorită și efectelor crizei mondiale) veniturile proprii ale unităților administrativ – teritoriale (cu mici excepții) au scăzut (media a constituit doar 10,5%).

**Figura 1-9. Ponderea veniturilor proprii în bugetul local, %, 2008-2009 localități rurale**

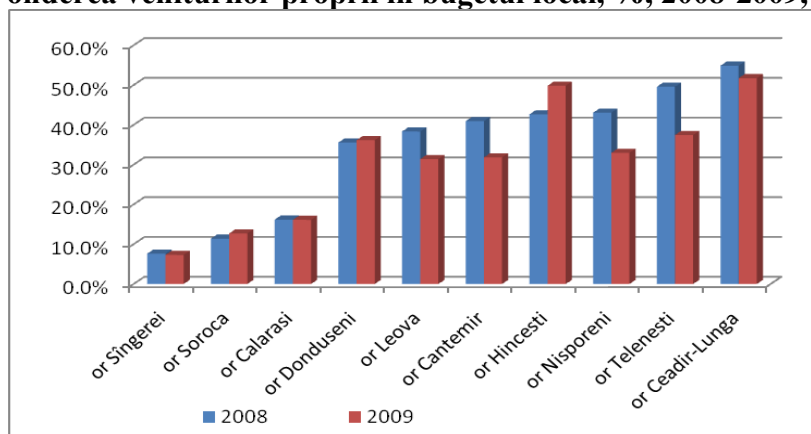
Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

Aproximativ aceeași situație se atestă și în cazul raioanelor, Figura 1-10. Ponderea veniturilor proprii ale raioanelor în bugetele raionale a fost în anii 2008-2009 de la 9% (raionul Cantemir) până la 28% (raionul Sângerei). Ca și în cazul localităților rurale, la nivel raional, în comparație cu anul 2008 (media 19,2%) în anul 2009 veniturile proprii au scăzut cu 3,3 pp (media în 2009 a fost de doar 15,9%).

**Figura 1-10. Ponderea veniturilor proprii ale raioanelor în bugetul raional, %, 2008-2009**

Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

O situație mai bună se atestă în cazul localităților urbane. Pentru șapte din cele 10 orașe ponderea veniturilor proprii depășește 30%, dar aceste nu reprezintă un indicator satisfăcător.

**Figura 1-11. Ponderea veniturilor proprii în bugetul local, %, 2008-2009, centre raionale**

Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

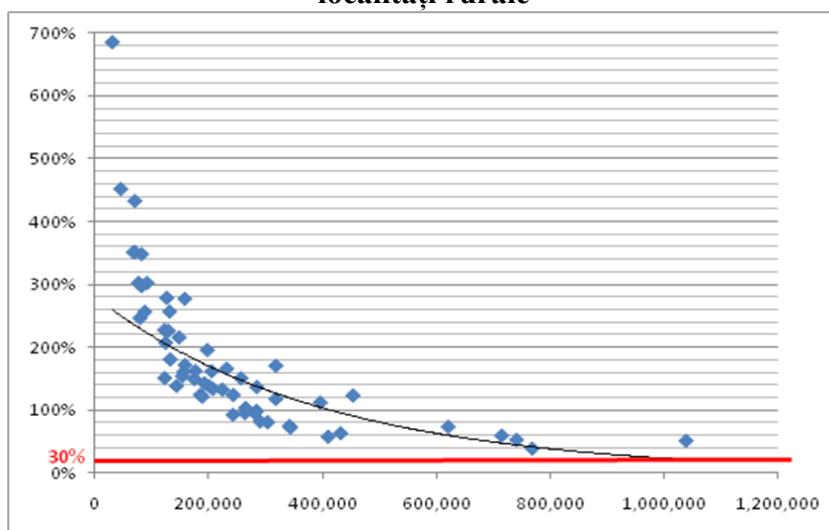
Orașele Sângerei, Soroca și Călărași sunt foarte dependente de transferuri, cota lor depășind în anii 2008-2009 - 85%. Și la nivelul orașelor veniturile proprii au scăzut în mediu, în anul 2009 comparativ cu anul 2008 cu aproape 4 pp, de la 34% la 30,4%.

Astfel, toate unitățile administrativ-teritoriale sunt plasate într-o dependență majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală.

Al doilea indicator analizat este ponderea cheltuielilor administrative în totalul veniturilor proprii. Prin acest indicator s-a preconizat de a determina capacitatea administrativă a autorităților publice locale. În conformitate cu prevederile Legii cu privire la descentralizarea administrativă, art. 11, o unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.

Rezultatele evaluării (conform datelor pe anul 2008) atestă că nici una din cele 58 localități rurale care au fost supuse evaluării nu dispune de capacitate administrativă, ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii depășind cu mult limita de 30%:

**Figura 1-12. Ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii, %, 2008, localități rurale**

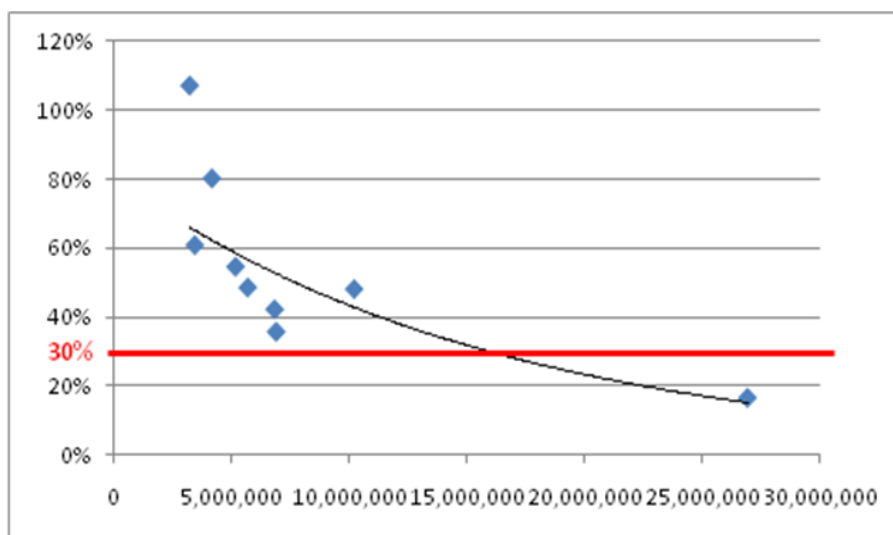


Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

De limita 30% se apropie doar primăriile Biliceni Vechi, Sângerei și Baurci, Ceadâr-Lunga. Majoritatea localităților se plasează în zona 80-150%. Dar sunt și primării care din veniturile proprii nu ar putea acoperi nici salariul primarului pentru un an de activitate.

Situație similară, puțin mai îmbunătățită se atestă la nivelul consiliilor raionale. În anul 2008, cu excepția Consiliului raional Soroca, celelalte 9 consilii nu au avut capacitate administrativă. Ponderea medie a cheltuielilor administrative în veniturile proprii a constituit 55%.

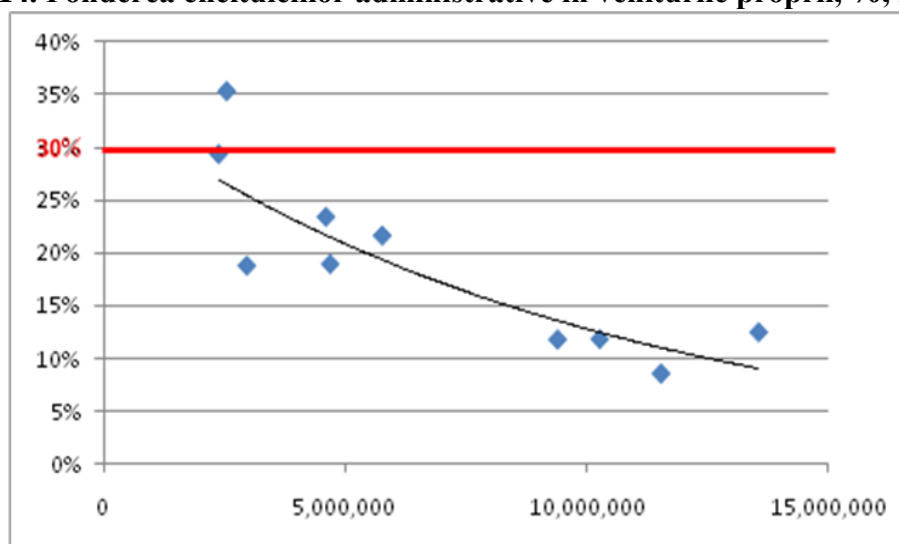
**Figura 1-13. Ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii, %, 2008, Consiliile raionale**



Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

În cazul localităților urbane situația are un alt aspect. Datorită potențialului de care dispun, conform rezultatelor evaluării capacității administrative, în anul 2008 majoritatea orașelor-centre raionale, cu excepția or. Sângerei au dispus de capacitate administrativă.

**Figura 1-14. Ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii, %, 2008, orașe**



Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

Tendința generală identificată atât pentru localitățile rurale, cât și pentru orașe și pentru consiliile raionale – capacitatea administrativă crește odată cu creșterea veniturilor proprii. În acest sens această tendință confirmă necesitatea realizării descentralizării financiare ca premisă pentru descentralizarea administrativă.

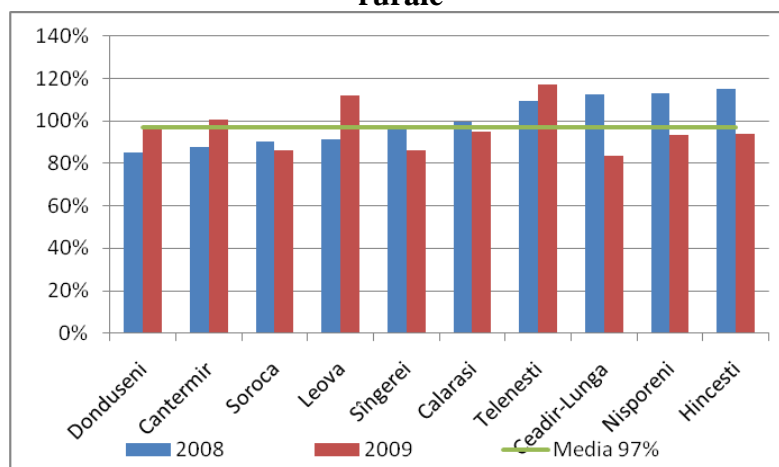
Legislația în vigoare a Republicii Moldova prevede că unul din criteriile de bază în constituirea unei unități administrativ-teritoriale este dotarea ei cu ansamblul de competențe proprii și capacitate administrativă. Rezultatul evaluării capacității administrative atestă că nici una din localitățile rurale și majoritatea absolută a raioanelor, supuse evaluării de capacitate, nu dispun de capacitate administrativă.

Concluziile prezentate mai sus, privind necesitatea descentralizării financiare sunt confirmate de rezultatele obținute a următorului indicator. Acest indicator a evaluat eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale. Prin acest indicator s-a calculat ponderea veniturilor proprii

colectate efectiv față de veniturile proprii planificate, evidențiindu-se astfel eficacitatea activității autorităților administrației publice locale.

Rezultatele evaluării atestă că atât la nivelul localităților rurale, orașelor cât și nivelul raioanelor supuse evaluării eficacitatea colectării taxelor și impozitelor locale este foarte înaltă, deși la nivelul localităților rurale cota impozitelor și taxelor planificate și efectiv realizate nu este echilibrată. În perioada 2008-2009, în localitățile rurale eficacitatea a constituit în medie 97%.

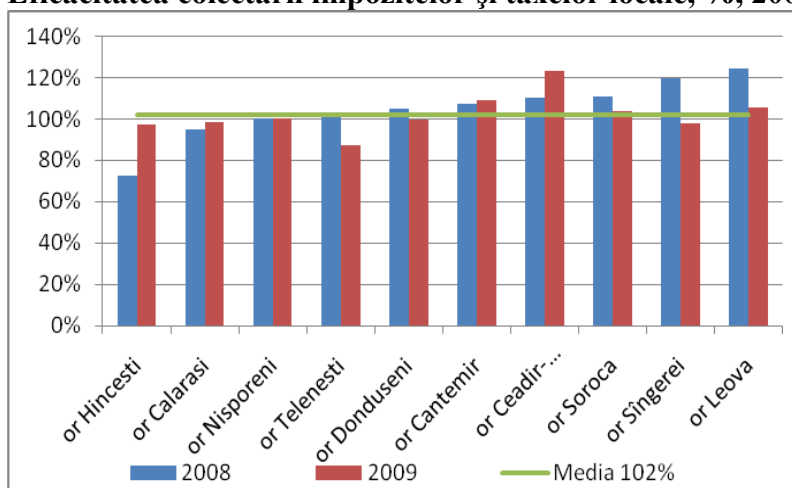
**Figura 1-15. Eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale, %, 2008-2009, localități rurale**



Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

În cazul localităților urbane cota eficacității în aceeași perioadă a constituit 102%, cu mici deficiențe la Hâncești, Călărași și Telenești

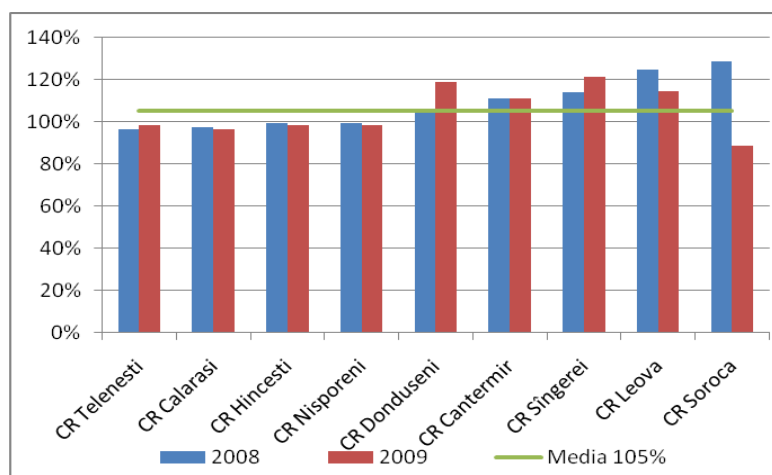
**Figura 1-16. Eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale, %, 2008-2009, orașe**



Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

Iar în cazul consiliilor raionale cota eficacității colectării taxelor locale și impozitelor a constituit 105%.

**Figura 1-17. Eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale, %, 2008-2009, consilii raionale**



Sursa: Chestionarele de evaluare, datele Ministerului Finanțelor

Aceste rezultate indică însă asupra necesității consolidării serviciilor de colectare a impozitelor la nivel local. Locul amplasării serviciilor fiscale determină cota de colectare a impozitelor și taxelor.

### Concluzii:

Analiza managementului financiar a APL evaluate a scos în evidență următoarele concluzii:

- Toate unitățile administrativ teritoriale evaluate sunt plasate într-o dependență majoră de transferurile alocate de la autoritatea centrală. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale rar unde depășește 20%, ceea ce face ca APL să fie dependente de autoritățile publice centrale.
- În conformitate cu prevederile legislației în vigoare o unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii. Rezultatul evaluării capacității administrative atestă că nici una din localitățile rurale și majoritatea absolută a raioanelor nu dispun de capacitate administrativă.
- Alocarea unor noi responsabilități și competențe către autoritățile administrației publice locale inclusiv financiare ar contribui la creșterea capacității administrative. În acest proces va fi necesară consolidarea capacității autorităților publice locale în ceea ce privește cadrul instituțional, instrumentele și mecanismele de colectare a impozitelor și taxelor.

### Recomandări:

- Extinderea autonomiei financiare locale și modificarea în acest sens a legislației în vigoare.
- Identificarea și examinarea soluțiilor de eficientizare administrativă, consolidare a capacității administrative sau de consolidare teritorială.
- Elaborarea și promovarea asocierilor administrative între unitățile administrativ-teritoriale învecinate, potrivit legislației în vigoare.
- Creșterea capacității administrative a APL, inclusiv prin scopul completării statelor acestora cu specialiști în domeniul financiar și al percepției fiscale.
- Reconsiderarea normelor și normativelor care sunt puse la baza determinării cheltuielilor publice locale pentru ca acestea să reflecte real costurile unitare.
- Extinderea practicii de elaborare a CCTM cel puțin la nivelul UAT - centre raionale

- Promovarea în practica managementului financiar a metodelor și tehnicilor moderne de bugetare, inclusiv a bugetării în bază de performanță.

## 1.6 Capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor

Indicatorii utilizați la realizarea prezentului capitol:

- *Existența planurilor strategice de dezvoltare locală, durata proiectării și frecvența actualizării ;*
- *Număr de proiecte elaborate și valoarea investițiilor atrase per localitate;*
- *Existența persoanelor formate în domeniul planificării strategice, realizarea și gestionarea proiectelor.*

### 1.6.1 Capacitatea de proiectare strategică

În baza Chestionarilor de evaluare s-a constatat că, în special la nivelul raioanelor, există planuri de dezvoltare strategică a unităților administrativ-teritoriale care au fost elaborate cu luarea în considerare a politicilor și strategiilor naționale în domeniu. Altfel spus, planificarea strategică a fost formalizată, existînd intenția abordării pe acest tipar a dezvoltării locale. Din totalul APL țintă, 88,3 % au prezentat planuri strategice, conform cifrelor din tabelul următor (Tabelul 6.1). A mai rezultat faptul că dintre orașe, raioane și comune/sate, numărul cel mai mare de UAT fără planuri strategice s-a aflat în mediul rural, adică 9 din 58, ceea ce înseamnă 16% din total.

Tabel 6.1. Situația existenței planurilor strategice de dezvoltare locală

<b>TOTAL</b>			<b>RAION</b>			<b>ORAS</b>		<b>COMUNA</b>	
<b>DA</b>	<b>NU</b>	<b>NS/NR</b>	<b>DA</b>	<b>NU</b>	<b>NS/NR</b>	<b>DA</b>	<b>NU</b>	<b>DA</b>	<b>NU</b>
68	9	1	9	0	1	10	0	49	9
88%	12%		100%	0%		100%	0%	84%	16%

În cazul unor raioane, rolul planificării strategice a fost înțeles corect la nivelul conducerilor respective și valorizat corespunzător sub aspectul potențialului de dezvoltare pe care îl asigură, această activitate fiind realizată în mod organizat, coordonat și coerent atât pe dimensiunea internă, cât și pe cea externă, de către personal calificat, constituit în componente de structură dedicate acestui proces și care au generat, deja, rezultate în planul dezvoltării locale.

S-a născut, astfel, o corelație foarte interesantă între capacitatea de planificare strategică și aceea de atragere a investițiilor, așa cum rezultă din Tabelul 6.2 Astfel, a rezultat o concluzie care întărește constatările noastre anterioare, și anume faptul că există localități care au elaborat planuri strategice și nu au reușit atragerea de investiții, dar și UAT care nu au realizat instrumental de planificare în discuție, însă au fost capabile de asemenea acțiuni. A reieșit, așadar, și mai clar, formalismul utilizării „mecanismelor” de planificare, într-un context în care, frecvent, evenimentele sînt lăsate la voia întâmplării.

Tabelul 6.2.

<b>categoria localității</b>	<b>cu/fără planuri elaborate</b>	<b>număr localități</b>	<b>număr proiecte elaborate</b>	<b>număr proiecte aprobate</b>	<b>proiecte elaborate per</b>	<b>proiecte aprobate per</b>
------------------------------	----------------------------------	-------------------------	---------------------------------	--------------------------------	-------------------------------	------------------------------



					localitate	localitate
sate	cu planuri strategice	48	250	172	5	4
	fără planuri strategice	9	35	19	4	2
orașe	cu planuri strategice	10	61	48	6	5
	fără planuri strategice	0	0	0	0	0
raioane	cu planuri strategice	10	145	74	15	7
	fără planuri strategice	0	0	0	0	0

În toate cele 10 raioane evaluate s-au înființat structuri specializate/posture specializate și s-a angajat personal calificat în domeniul planificării dezvoltării socio-economice, ori în domeniul elaborării și administrării proiectelor, însă în proporții diferite, motiv pentru care și rezultatele au fost, în mod evident, diferite .

Deși în cazul a 47 de UAT planurile strategice s-au realizat în colaborare cu alte UAT și instituții, analiza efectuată a relevat, însă, și faptul că la 30,9 % din totalul UAT evaluate planurile strategice s-au elaborat strict la nivel local , fără cooperarea cu alte entități ori prin consultarea populației sau a rezultat că implicarea comunității s-a produs doar în sens declarativ/pur formal (Tabel 6.3). De luat în seamă este și numărul destul de mare de răspunsuri „nu știu” și de non-răspunsuri, aspect care punctează necunoașterea situației, ori lipsa de preocupare pentru completarea corectă și completă a Chestionarului.

Tabel 6.3. Situația colaborărilor și a participării cetățenilor la realizarea planurilor strategice

<i>mod planificare</i>	<i>TOTAL</i>		<i>implicare cetateni</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>		<i>nr</i>	<i>%</i>
individual	21	30.9%	DA	58	85.3%
colaborare	47	69.1%	NU	10	14.7%
NS/NR	10		NS/NR	10	

Cauza acestei abordări s-a aflat în practica preexistentă, specifică sistemului administrativ de tip centralizat în care nu a operat implicarea reală a membrilor comunităților la decizii, ci doar la materializarea acestora. Am apreciat, de aceea, că modalitatea în discuție nu exprimă, în

principiu, altceva decât manifestarea unui reflex administrativ a cărei persistență încă nu s-a stins și nu o dovadă a relei-voințe.

Tabel 6.4. Modalitățile de implicare a cetățenilor în planificarea strategică locală

<i>Modalitate de implicare</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
Chestionare	12	20.7%
mese rotunde	39	67.2%
audieri publice	35	60.3%
atelier planif strategic	34	58.6%

Se observă că la cele 58 APL care au implicat cetățenii în elaborarea planului strategic, modalitatea cea mai utilizată a constituit-o masa rotundă (67%), urmată îndeaproape de audierile publice (60%) și atelierile de planificare strategică (59%). Anchetele pe bază de chestionar au fost utilizate doar de 21% dintre cele 58 de unități (Tabelul 6.4).

Cât privește modalitatea de elaborare independentă a planurilor strategice, deoarece acest aspect, deși pare să releve o oarecare autonomie decizională, înfățișează, mai degrabă, incapacitatea localităților rurale, îndeosebi, de a se conecta la procese de evoluție care depășesc strict cadrul local.

Printre cauzele principale ale acestei situații am apreciat că se numără:

- absența pregătirii în domeniul respectiv a primarilor, consilierilor locali și a funcționarilor din primărie;
- experiența redusă în ceea ce privește identificarea elementelor ce se prestează la abordări de nivel strategic;
- menținerea într-o stare de relativă neinformare a UAT;
- sprijinul inconsistent de la nivelul raional/governamental pentru lărgirea viziunii strategice a categoriilor de persoane menționate și pentru atragerea localităților rurale, mai cu seamă, în programe de dezvoltare regională;
- deficitul pe termen lung de resurse financiare și materiale care a adus localitățile în situații extreme pe care nu mai au capacitatea să le gestioneze;
- starea de subdezvoltare și de sărăcie care nu oferă prea multe opțiuni de dezvoltare locală;
- lipsa de determinare a factorilor politici;
- ignorarea cvasitotală în ultimii 20 de ani a problemelor comunităților locale.

Menționăm, de asemenea, că, potrivit aprecierii noastre, cu cât o localitate se situează mai departe de centrul raional sau de orașe, în general, cu atât aceasta oferă imaginea unui abandon mai complet, al excluderii de la procesele de dezvoltare.

A fost întâlnită, totodată, și situația unor localități aflate în proximitatea orașelor care au o situație grea. Aceasta, deși se învecinează cu orașe și găzduiesc pe teritoriul lor unități economice, de la care, însă, nu pot colecta taxe, acestea având, potrivit legii, o altă destinație.

În aceeași măsură, deficitul permanent de resurse nu a permis proiectarea la nivelul multor UAT a unei viziuni strategice, altfel decât ca exercițiu de imaginație. Analiza situației a mai relevat faptul că starea permanentă de impas organizatoric, funcțional și pe planul resurselor a constrâns UAT să se concentreze numai pe elementele punctuale, cum a fost asigurarea funcționării curente la nivelul minim de rezistență și supraviețuire administrativă.

Aspectul dezolant al unor localități, sedii de primărie, căi de comunicații, locuințe individuale, recolte a mai prilejuit, de asemenea, constatarea că toate aceste lipsuri, mai mult decât evidente, nu i-au îndemnat pe aleșii locali, pe funcționarii din UAT și populația la abordarea

unor teme „filosofice”, cum trebuie să le fi părut cele privind autonomia locală și descentralizarea.

Avînd în vedere aceste realități, atragem atenția asupra faptului că, în opinia noastră, generarea capacității de planificare strategică, ori, după caz, ameliorarea acesteia, nu sînt posibile în actualul context de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova în care multe UAT din mediul rural ființează fără perspective, consumă sume importante pentru asigurarea propriei funcționări, nu au forța și resursele necesare dezvoltării.

Toate aceste elemente au avut, desigur, un impact semnificativ înclusiv asupra perspectivei temporale a planificării strategice, acolo unde aceasta a funcționat. În unele cazuri, orizontul de planificare nu a depășit 3 ani, fapt care exprimă neînțelegerea esenței demersului de tip strategic (Tabelul 6.5).

Tabel 6.5. Distribuția pe orizonturi de timp a planificării strategice

<i>Orizont planificare</i>	<i>TOTAL</i>		<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
sub 3 ani	3	4.4%	0	0.0%	1	10.0%	2	4.0%
3 ani	5	7.4%	1	12.5%	0	0.0%	4	8.0%
peste 3 ani	60	88.2%	7	87.5%	9	90.0%	44	88.0%
NS/NR	10		2				8	

După cîte se observă, mai ales la orașe, s-au elaborat planuri strategice pentru durate de sub 3 ani, iar la raioane 11,8% dintre acestea au fost întocmite pentru intervale de ani.

De asemenea, în multe cazuri, odată elaborate, planurile nu au mai fost actualizate, aceste instrumente rămînînd, astfel, în mare măsură inoperante. Au fost întîlnite și situații în care documentele strategice ale localităților erau arhivate. Din datele pe care le conține Tabelul 6.6 am tras concluzia că la 26,4% dintre UAT țintă actualizarea s-a realizat, ori s-a propus să se realizeze, la interval de 3 ani, care a corespuns frecvent, așadar, cu perioada pentru care acesate documente au fost elaborate, iar în 12,3% din cazuri perioada precizată a fost de 4 ani, ceea ce înseamnă că în perioada de valabilitate aceste instrumente au rămas, practic, imuabile.

Tabel 6.6. Situația frecvenței de actualizare a planurilor strategice de dezvoltare locală

<i>Frecv.</i>	<i>TOTAL</i>		<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>Nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
anual	28	43.1%	3	37.5%	0	0.0%	25	53.2%
o data la 2 ani	13	20.0%	1	12.5%	5	50.0%	7	14.9%
o data la 3 ani	16	24.6%	2	25.0%	4	40.0%	10	21.3%
o data la 4 ani	8	12.3%	2	25.0%	1	10.0%	5	10.6%
NS/NR	13		2		0		11	

Deși unele UAT au afirmat că au uzat de instrumentele managementului strategic, din discuții a rezultat că în anumite cazuri acestea au fost asociate, mai ales, modalităților curente de planificare și bugetare prevăzute de legislația în vigoare. Pe de altă parte, însă, tot din discuții

a reieșit că respondenților nu le erau clare aspectele privitoare la instrumentele strategice și cu atât mai mult nu cunoșteau la ce se referă acestea (Tabelul 6.7).

Tabel 6.7. Situația utilizării instrumentelor de planificare strategică

<i>Instrumente de planificare strategică</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
Buget orientat pe sarcini	56	71.8%
Planificarea financiară multianuală	22	28.2%
Planificarea multianuală a investițiilor	17	21.8%
Alt instrument	5	6.4%

Se observă că, potrivit răspunsurilor formulate, bugetul orientat pe sarcini, instrument al managementului prin obiective, a fost o metodă destul de frecvent folosită. Planificarea financiară multianuală și planificarea multianuală a investițiilor au fost utilizate doar de circa 20% dintre UAT investigate.

S-a constatat, totodată, faptul că, fiind copleșite de grijile cotidiene și aproape complet dependente de bugetele repartizate de către raioane și alte structuri centrale, de fluctuația acestora, de nesiguranța finanțării, în actuala conjunctură nu a fost posibilă o veritabilă planificare strategică la nivelul APL. Acest fapt a fost agravat de modul de construcție a sistemului fiscal care impune concentrarea la nivel central a taxelor și impozitelor colectate de către UAT, partea rămasă la dispoziția comunităților locale fiind întotdeauna insuficientă pentru acoperirea nevoilor, și, cu atât mai puțin, pentru planificarea strategică a dezvoltării proprii. Edificatoare a fost, totuși, și concuzia echipelor de evaluare potrivit căreia nici o primărie nu ar putea să subziste numai din veniturile proprii.

Consemnăm și constatarea rezultată în urma interviurilor desfășurate la primării, potrivit căreia stabilirea/repartizarea bugetelor și eventualele suplimentări s-au realizat, în unele cazuri, pe criterii politice, aspect relevant de către persoane cu diferite apartenențe de partid, element care a indus un factor suplimentar de risc în sfera planificării strategice și a exprimat, de asemenea, faptul că în Republica Moldova finanțarea APL a rămas un mijloc puternic de presiune politică.

Printre aspectele cele mai preocupante, însă, care îmbracă, potrivit constatărilor noastre, caracter de fenomen, s-a înscris și imaginea de părăsit, de „capsulă a timpului trecut”, pe care au oferit-o unele localități, precum și blazarea evidentă a oamenilor. Pentru această situație a fost identificată ca posibilă explicație plauzibilă ignorarea în perioada ultimelor 2 decenii a dezvoltării localităților și, în general, a problematicii teritorial-administrative de către actorii politici succedați la conducerea țării care, prin măsurile adoptate, nu au realizat altceva decât pseudo-reforme ale APL.

Date relevante privitoare la capacitatea de planificare strategică a oferit și analiza priorităților de dezvoltare identificate la nivelul APL cu prilejul administrării Chestionarului (tabelul 6.8). Acestea au vizat un spectru destul de îngust de acțiuni care au urmărit, îndeosebi, acoperirea unor nevoi foarte presante pentru comunități, privitoare la ameliorarea nemijlocită a condițiilor de trai, între acestea prevalând:

- repararea drumurilor - 80% dintre raioane, 90% dintre orașe și 72% dintre comune au plasat această problemă printre primele 3 priorități locale;

- construirea și repararea apeductelor - 60% dintre raioane, 50% dintre orașe și 56% dintre comune au considerat această problemă printre primele 3 priorități locale;

- racordarea localităților la rețeaua de gaze naturale - 60% dintre raioane, 10% dintre orașe și 53% dintre comune au plasat această problemă printre primele 3 priorități locale; gazificarea a fost o prioritate resimțită mai puțin doar în cazul orașelor; raioanele și comunele au considerat-o la fel importantă ca și pe cea anterioară, a reparării apeductelor;

- atragerea investițiilor pentru crearea de noi locuri de muncă - 60% dintre raioane, 50% dintre orașe și 33,3% dintre comune au plasat această problemă printre primele 3 priorități locale; această problemă a fost mai acut conștientizată în cazul raioanelor și al orașelor; comunitățile rurale au părut a fi preocupate într-o mai mică măsură din cauza, probabil, a faptului că aceste comunități are drept ocupație agricultura, iar conducătorii locali au fost, în majoritate, mai puțin familiarizați cu potențialul de dezvoltare locală .

Tabel 6.8. Situația priorităților locale

<i>Listă priorități</i>	<i>TOTAL</i>		<i>raioane</i>		<i>orașe</i>		<i>Commune</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>Nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
Gazificarea localității	37	48.1%	6	60.0%	1	10.0%	30	52.6%
Înverzirea localității	3	3.9%	1	10.0%	1	10.0%	1	1.8%
Repararea centrului localității	3	3.9%	0	0.0%	0	0.0%	3	5.3%
Repararea școlii	14	18.2%	0	0.0%	1	10.0%	13	22.8%
Repararea grădiniței	9	11.7%	0	0.0%	2	20.0%	7	12.3%
Repararea librăriei	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Repararea drumurilor	58	75.3%	8	80.0%	9	90.0%	41	71.9%
Repararea cafenelei	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Repararea muzeului local	2	2.6%	0	0.0%	0	0.0%	2	3.5%
Repararea băii publice	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Salubritatea	24	31.2%	2	20.0%	6	60.0%	16	28.1%
Repararea casei de deservire socială	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Atragerea investițiilor pentru crearea locuri de muncă	30	39.0%	6	60.0%	5	50.0%	19	33.3%
Repararea apeductului	43	55.8%	6	60.0%	5	50.0%	32	56.1%
<b>Nr unități valide</b>	77		10		10		57	

După cum se poate observa în tabelul anterior, majoritatea priorităților s-a situat pe palierul nevoilor primare, de bază, ale locuitorilor, fapt care a confirmat faptul că la originea dificultăților întâmpinate în ceea ce privește abordarea problematicii locale din perspectivă strategică s-a aflat acumularea, în timp, a unor probleme sociale serioase de viață cotidiană. Ignorarea, respectiv nesoluționarea îndelungată a acestora, a provocat, în opinia noastră, blocajul conceptual prezent care nu a permis manifestări strategice veritabile și nu va admite

nici în viitor altceva decât o simulare modestă a acestui tip de atitudine, ceea ce va condamna pe mai departe APL la stagnare și înapoiere.

A rezultat, astfel, că o serie întregă de atitudini, mentalități, acțiuni și inacțiuni produse pe orizonturi ample de timp, printre care constantă a fost lipsa preocupării guvernanților față de asigurarea condițiilor elementare de viață ale oamenilor de la orașe și sate, față de buna guvernare, în general, a provocat debusolarea și resemnarea cetățenilor, părăsirea masivă a țării, îndeosebi de către tineretul acesteia, imposibilitatea identificării corecte a țințelor strategice, frînarea liberei inițiative și diminuarea capacității APL de a gestiona treburile publice.

### 6.1.2 Capacitatea de atragere a investițiilor

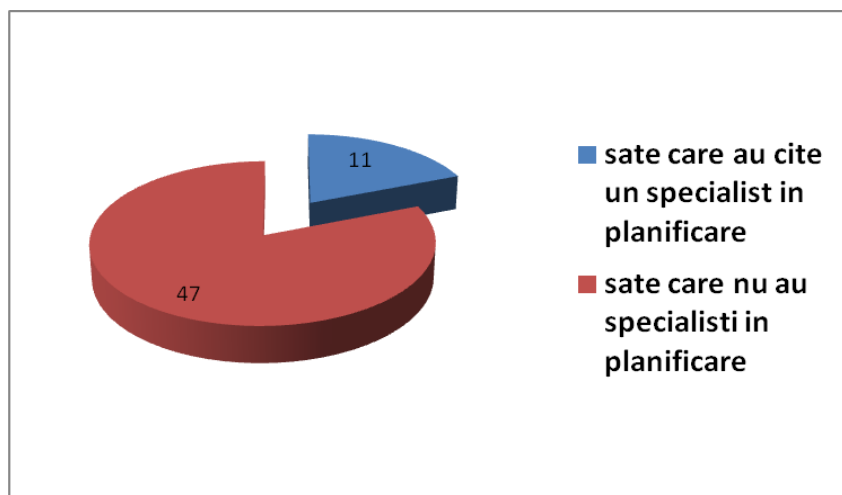
Considerăm necesară prezentarea mai detaliată, în continuare, a constatărilor privitoare la absența din cadrul UAT a personalului calificat în planificarea strategică și atragerea de investiții, deoarece lipsa specialiștilor a constituit, indubitabil, una dintre cauzele certe ale dificultăților din acest domeniu.

Dacă la raionul Soroca, spre exemplu, s-a înființat în cadrul Proiectului UNPD „Agenda locală XXI în Moldova” care a inclus 10 orașe și 10 comune/sate, Agenția de Dezvoltare Durabilă și Integrare Europeană în structura căreia își desfășoară activitatea 4 specialiști, la care se adaugă încă 2 persoane calificate pentru elaborarea și administrarea proiectelor, ce lucrează la alte structuri raionale, la raionul Dondușeni sînt 2 specialiști, iar la raionul Sîngerei există numai 1 specialist în analiză și programare economică. În zona rurală nu există asemenea specialiști decât întîmplător, fapt care explică numărul foarte redus de proiecte elaborate la nivelul acestora. Menționăm că între UAT din grupul țintă al proiectului de față un singur raion, Cantemir, a mai beneficiat de sprijinul FISM în cadrul căruia s-a înființat centrul de atragere a investițiilor.

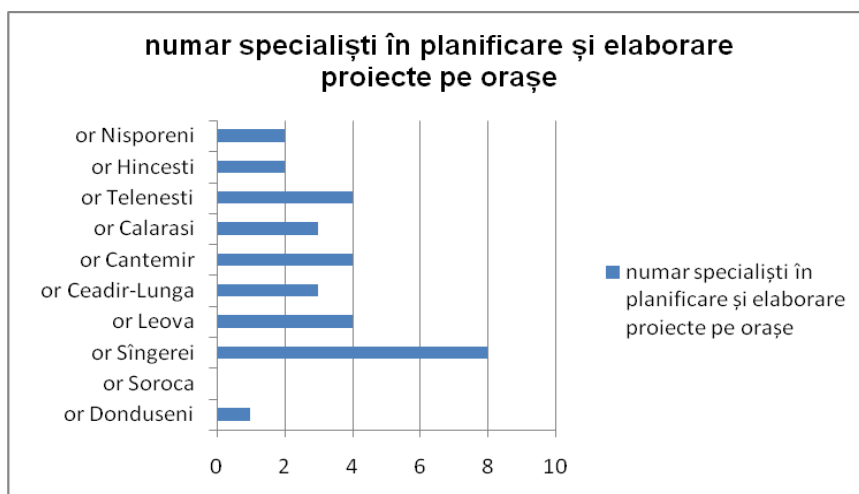
Din datele conținute de Tabelele 6.9.1; 6.9.2; 6.9.3 a rezultat faptul că totalul numărului de specialiști în domenii necesare atragerii de investiții este de **72**, ceea ce exprimă o medie de sub o persoană pentru cazul UAT analizate. Există, așadar, un deficit cronic de specialiști care a fost conștientizat, în unele situații, abia pe timpul discuțiilor purtate la sediul UAT pe timpul evaluării și al meselor rotunde. Au existat, după cîte se observă, și cazuri în care nevoia de personal calificat a fost percepută corect.

Reținem atenția asupra faptului că **11** dintre satele evaluate au angajat cîte un specialist în domeniul de referință, iar la diferența nu se află nici unul (Tabelul 6.9.1).

Tabelul 6.9.1 Situația, pe sate, cu anagajații calificați în domeniile planificării strategice/atragerii de investiții



Tabelul 6.9.2 Situația, pe orașe, cu numărul de anagajați calificați în domeniile planificării strategice/atragerii de investiții



Tabelul 6.9.3 Situația, pe raioane, cu numărul de anagajați calificați în domeniile planificării strategice/atragerii de investiții



Din studiu rezultă, așadar, că nu a existat o concepție bine structurată la nivel național și cu atât mai puțin la nivel local pentru identificarea nevoilor reale de specialiști, pentru constituirea de structuri/posturi specializate în domeniul atragerii de investiții, calificarea și angajarea de personal într-un număr rezonabil. O altă constatare vizează deficitul de formare profesională a personalului din APL în domeniile menționate, activitate prin care ar fi putut să se limiteze temporar criza de specialiști.

Tabel 6.10. Situația încadrării cu specialiști în planificare economică și management proiecte

<i>Tip specialist</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
specialisti planificare socio-economica	10	100.0%	9	90.0%	4	6.9%
specialisti management proiecte	9	90.0%	8	80.0%	7	12.1%
Total unitati	10		10		58	

Practic, la nivelul comunelor/satelor, doar 19% dintre APL investigate dețin specialiști în cel puțin unul dintre cele două domenii. Situația se prezintă mai bine în cazul orașelor și raioanelor, unde prezența măcar a unui specialist în câte unul dintre cele două domenii se apropie de 100% (Tabelul 6.10).

Pentru comune/sate, al căror număr depășește pragul de 40 în eșantionul investigat (limita minimă pentru derularea unei analize statistice inferențiale), s-a putut realiza o analiză de corelație validă, privind posibila existență a unei legături între numărul de specialiști în planificare economică și management proiecte, pe de o parte, și numărul de proiecte elaborate și aprobate, pe de altă parte (6,11).

Tabel 6.11. Corelația dintre numărul specialiștilor și numărul proiectelor elaborate/aprobate

Detalii	Detalii	<i>Numar proiecte elaborate</i>	<i>Numar proiecte aprobate</i>
<i>Numar angajati specializati</i>	<i>Corelația Pearson</i>	0,478*	0,346*
	<i>Sig. (2-tailed)</i>	0,001	0,025
	<i>N</i>	49	42
<i>Numar proiecte elaborate</i>	<i>Cortelația Pearson</i>	1,000	0,941**
	<i>Sig. (2-tailed)</i>	.	0,000
	<i>N</i>	49	41

\*\* Corelația este semnificativă la nivelul de 0,01 (2-tailed).

\* Corelația este semnificativă la nivelul de 0,05 (2-tailed).

Analiza de corelație dintre numărul de specialiști (cumulat în planificare economico-socială și managementul proiectelor) și numărul proiectelor elaborate indică un coeficient Pearson  $R\text{-sq}=0,478^{**}$ . Atât mărimea acestui coeficient, cât și pragul de semnificație de 5%, ne indică faptul că odată cu angajarea sau instruirea personalului pe aceste domenii crește și numărul de proiecte elaborate. Rezultate similare se obțin în cazul corelației dintre numărul de specialiști și numărul de proiecte aprobate:  $R\text{-sq}=0,346$ ,  $\text{Sig}=0,025$ .

Atragem, în continuare, atenția asupra faptului că simpla exprimare a susținerii integrării europene nu este suficientă pentru gestionarea corespunzătoare a proceselor inerente acesteia. Sînt, astfel, necesare intervenții bine concertate de la nivel central și pînă la APL pentru înțelegerea corectă și completă a situației și responsabilităților, precum și în vederea pregătirii aleșilor, a personalului de conducere și de specialitate în vederea susținerii calificate și în cunoștință de cauză a întregii acțiuni.

S-a constatat, de asemenea, că nu s-a înțeles îndeajuns de bine potențialul pe care îl reprezintă accesarea surselor de finanțare existente și nici nu a existat capacitatea necesară atragerii acestora, pe de o parte din necunoașterea posibilităților existente și, pe de altă parte, din cauza lipsei de îndrumare, sprijin și coordonare din partea structurilor în drept să asigure asemenea servicii în beneficiul UAT. Reținem, astfel, atenția asupra oportunităților deosebite care, probabil, s-au pierdut și se vor mai pierde, dacă nu se vor lua măsurile necesare pentru acoperirea acestui deficit major de capacitate.



În strînsă legătură cu aspectele analizate anterior se află numărul și valoarea proiectelor de finanțare elaborate în cadrul UAT. Astfel, la raionul Soroca s-au elaborat 38 de proiecte, s-au depus 35 și s-au aprobat 33, din care 30 au fost, deja, implementate, iar 3 se află în curs de desfășurare. Totalul sumelor accesate a fost de peste 100000 euro. La raionul Sîngerei, s-a elaborat 1 proiect, care s-a depus, a fost aprobat și este în desfășurare. Acest exemplu extrem de sugestiv ilustrează diferențele foarte mari între capacitățile unor UAT situate pe același palier ierarhic de a atrage investiții și finanțări diverse, care au drept cauze absența, așa cum am menționat, a personalului specializat, pe de o parte, și preocuparea insuficientă a conducerii locale, pe de altă parte. Din Tabelul 9.12 rezultă situația numerică a proiectelor elaborate și depuse. Astfel, în mod evident, nivelul raional a fost cel mai bine reprezentat din punctul de vedere al numărului de proiecte elaborate, în schimb, orașele și comunele/satele au avut ratele cele mai mari de proiecte aprobate.

Tabel 6.12. Situația numărului de proiecte elaborate și depuse

<i>Faza proiect</i>	<i>RAION</i>	<i>ORAS</i>	<i>COMUNA</i>
	<i>nr mediu</i>	<i>nr mediu</i>	<i>nr mediu</i>
Proiecte elaborate	16,11	6,1	5,82
Proiecte aprobate	9,25	4,8	4,52
Rata aprobare	57%	79%	78%

În ceea ce privește valoarea proiectelor implementate, în cazul raioanelor se observă o concentrare în intervalul „peste 100.000 euro”, pe cînd în cazul comunelor distribuția pe cele 5 trepte este aproape uniformă. Din acest punct de vedere, orașele sunt distribuite pe 4 dintre cele 5 trepte, cu un procentaj de 60% în zona intervalului „peste 100.000 euro”. Situația este detaliată în tabelul 6.13.

Tabel 6.13. Distribuția valorii proiectelor implementate

<i>Valoare proiecte</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>Nr</i>	<i>%</i>
<i>sub 10.000 euro</i>	0	0.0%	0	0.0%	8	14.8%
<i>10.000-30.000 euro</i>	1	12.5%	1	10.0%	9	16.7%
<i>30.000-50.000 euro</i>	0	0.0%	1	10.0%	8	14.8%
<i>50.000-100.000 euro</i>	0	0.0%	2	20.0%	11	20.4%
<i>peste 100.000 euro</i>	7	87.5%	6	60.0%	18	33.3%

Analiza datelor din Chestionar a permis, de asemenea, decelarea de constatări interesante privitoare la existența de parteneriate public-private și a efectelor acestui tip de colaborări. Principala constatare a fost aceea că, pe fondul dezvoltării relativ reduse a sectorului privat, al lipsei de experiență în domeniu și al practicii limitate privind inițierea și dezvoltarea acestui tip de colaborare, segmentul respectiv de interes a fost în mare măsură ignorat, potențialul său nefiind suficient conștientizat, ori exploatat corespunzător. Atît la nivelul raioanelor, cît și aproape în totalitate în mediul rural, a existat un număr redus de parteneriate public-private,

cele încheiate vizînd, îndeosebi, domeniile social, cultural și infrastructură, cu rezultate puțin relevante pentru dezvoltarea locală, aspect care demonstrează capacitatea redusă a UAT de a gestiona, deocamdată, această rezervă semnificativă de cooperare.

În concluzie, apreciem că media capacității de planificare strategică și de atragere a investițiilor este mai ridicată la raioane și orașe, cu unele diferențieri semnificative între APL, situîndu-se, ca nivel, pe plaja de la acceptabilă pînă la joasă, și foarte redusă la sate, unde se poate vorbi cu greu despre așa ceva, existînd, de aceea, un potențial consistent de dezvoltare a capacităților care se cere urgent valorizat.

Capacitatea de planificare strategică este una dintre funcțiile manageriale a cărei analiză oferă concluzii cu relevanță ridicată privind evaluarea ansamblului elementelor organizatorice și funcționale definitorii pentru sistemul administrației publice locale și, implicit, pentru aprecierea calității actului de conducere practicat în cadrul acestuia.

### **Concluzii:**

1. Pentru APL nu există un sistem de planificare strategică instituționalizat la nivel republican în care să se prevadă, pe categorii de UAT și în funcție de caracteristicile locale/regionale:

- definirea conceptelor;
- modul de stabilire a scopului, obiectivelor, rezultatelor și a activităților subsecvente acestora, pe importanțe și priorități;
- structura de principiu a documentelor de planificare, conținutul, dezvoltarea (întinderea) și modul de elaborare a acestora;
- responsabilitățile în domeniu;
- procedurile de evidență a sarcinilor, evaluare, monitorizare, actualizare, reglare a planurilor;
- forma de sprijin/cooperare din partea autorităților competente pentru elaborarea și gestionarea documentelor strategice;
- modalitățile de consultare/informare/educare civică a comunității și alte elemente care să faciliteze demersul de planificare strategică locală;

Din această cauză, capacitatea de planificare strategică ori lipsește, ori este necorespunzătoare, ori nu poate susține dezvoltarea locală.

2. Deși în unele raioane și orașe există planuri de dezvoltare strategică, unele chiar elaborate temeinic și funcționale, totuși asemenea documente lipsesc, însă, în majoritatea localităților rurale sau au un caracter formal, fiind, astfel, neutilizate efectiv ca instrumente de lucru. Aceasta înseamnă că din cauza deficitului de capacitate o parte importantă a teritoriului și populației sînt excluse de la beneficiile acestui tip de organizare și desfășurare a activității APL.

3. La nivelul țării nu s-a realizat inventarierea generală a necesităților și oportunităților locale/zonale/naționale de atragere a investițiilor, a priorităților și urgențelor în acest domeniu, nu există o strategie unitară și coerentă de accesare a finanțărilor externe pentru diferitele categorii de proiecte/programe și nici mecanisme de sprijinire a comunităților locale în acest sens. Ca urmare, stabilirea obiectivelor de planificare, a responsabilităților, a resurselor și activităților se face dificil, coordonarea este insuficientă, execuția lacunară, acestea indicînd, la rîndul lor, carențe pe planul planificării strategice și al atragerii de investiții. Planurile strategice se întocmesc adesea în mod autonom, fără luarea în considerare a elementelor de context, fără a se coopera cu alte UAT ori instituții locale, iar implicarea comunității în procesul de planificare strategică este slabă, neexistînd o practică stabilă în acest sens. Ca urmare, integrarea, coordonarea, cooperarea, sprijinul reciproc, anvergura, așteptările și rezultatele sînt limitate, aspecte care indică un deficit serios de capacitate.

5. Orizontul de planificare este limitat, instrumentele de planificare strategică se utilizează aleatoriu sau neconștientizat, actualizările necesare se realizează arareori, aspecte care exprimă lipsa cunoștințelor, experienței, pregătirii și obișnuinței de abordare a problematicii locale de pe palier strategic. Tabloul deficitului de capacitate este completat de lipsa permanentă a resurselor, de presiunile politice privind repartizarea acestora, de situația grea și starea de sărăcie care a afectat pe termen lung majoritatea UAT.

6. Capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor a fost diminuată de absența la UAT a structurilor specializate și a personalului calificat în aceste domenii, precum și de pregătirea insuficientă a aleșilor locali și a funcționarilor din APL.

7. Deși s-a realizat o serie de proiecte cu finanțare externă, acestea nu au atins valori ridicate, iar domeniile vizate s-au subsumat, îndeosebi, urgențelor imediate, cum sînt ameliorarea condițiilor de viață, îmbunătățirea infrastructurii, alimentării cu apă și gaze naturale și mai puțin dezvoltării economice pe termen mediu și lung a zonelor respective, de natură să genereze locuri de muncă și să asigure evoluția constantă și predictibilă a comunităților. Subliniem, totodată, faptul că numărul de proiecte realizate în mediul rural este destul de scăzut față de nevoile efective de finanțare locală și chiar de potențialul pe care îl posedă unele UAT.

8. Parteneriatele public-private au o dezvoltare nesemnificativă, ceea ce face să se piardă oportunități bune de cooperare pentru dezvoltarea locală.

### **Recomandări:**

1) Elaborarea la nivel republican a Concepției integrate de planificare strategică în domeniul APL, care să asigure: definirea conceptelor specifice domeniului; modul de stabilire a scopului, obiectivelor, rezultatelor și a activităților subsecvente acestora, pe importanțe și priorități; modul de îndeplinire a sarcinilor; structura de principiu a documentelor de planificare, dezvoltarea, conținutul și modul de elaborare a acestora; responsabilitățile în domeniu; procedurile de evidență a îndeplinirii sarcinilor, evaluare, monitorizare, control/reglare, actualizare a planurilor; forma de sprijin/cooperare din partea autorităților competente; modalitățile de consultare/informare/educare cetățenească a comunității; formarea profesională în domeniu; resursele alocate și alte elemente care să faciliteze demersul de planificare locală.

2) Constituirea la nivel republican, al raioanelor, orașelor și satelor a unor structuri/posturi de specialitate, dedicate, pentru coordonarea/implementarea planificării strategice integrate în teritoriu, cu sarcini de atragere a investițiilor și a finanțărilor diverse, precum și de sprijinire a UAT în soluționarea sarcinilor de acest tip, îndeosebi în mediul rural.

3) Realizarea Ghidului practic privind planificarea strategică și atragerea de investiții, pentru uzul aleșilor locali, a personalului de specialitate și a funcționarilor din APL.

4) Elaborarea Concepției integrate de atragere a investițiilor și finanțărilor externe care să prevadă inventarierea reală generală la nivelul țării, și al UAT, a necesităților, oportunităților ofertei naționale/locale de atragere a investițiilor, pe priorități, urgențe, posibilități, sume necesare, surse de finanțare/cofinanțare și alte elemente care să operaționalizeze domeniul.

5) Identificarea de la nivelul Cancelariei de Stat, în colaborare cu Academia de Administrație Publică, a nevoilor de pregătire a personalului din APL în domeniile: management; planificarea strategică a dezvoltării locale; autonomie locală și descentralizare; finanțarea proiectelor și programelor; managementul proiectelor; integrare europeană; limbi

străine și informatică, precum și organizarea, corelativă, a unor programe de formare profesională pentru aleșii locali și funcționarii care necesită asemenea cunoștințe.

6) Dezvoltarea cadrului organizatoric și funcțional necesar pentru încurajarea încheierii de parteneriate public-private între UAT și entitățile de diferite categorii care ființează pe teritoriul lor administrativ ori în alte zone de interes.

7) Realizarea diagnozei organizaționale a Consiliului raional Sîngerei bazate pe analiza posturilor, pe principiile de proiectare și schimbare organizațională. Eliminarea posturilor care și-au pierdut utilitatea funcțională, concomitent cu înființarea de structuri/funcții care să susțină noile nevoi de dezvoltare instituțională (ex. specialist în consilierea și asistența în domeniul protejării drepturilor comunităților locale, formator la nivel raional pentru coordonarea acestui tip de activitate pe plan local).

8) Introducerea în activitatea APL a sistemului de management al calității și a procedurilor subsecvente acestuia.

## 1.7 Capacitatea de relaționare

Indicatorii utilizați la realizarea prezentului capitol sunt următorii:

- *Numarul UAT care au raportat cazuri de ingerinta(amestec in procesul decisonal) din partea altor APL/institutii*
- *Numarul si tipul litigiilor in care au fost parte UAT tinta ( sat, oras, raion, national)*
- *Numar de proiecte / programe dezvoltate cu ONGurile ( sat, oras, raion, national)*
- *Numarul de parteneriate public-private*

Capacitatea de relaționare exprimă, în esență, aptitudinea, dar și potențialul APL de a dezvolta legături utile în cadrul instituției, în interiorul și în afara comunității cu: administrația raională și cea centrală; personalul propriu; populația locală; alte instituții și organizații din țară și străinătate; partenerii de colaborare; ONG; agenții economici locali și din alte zone de interes etc.

### 7.1.1 Autonomia relațională

În conformitate cu prevederile legale (art. 6 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală), raporturile dintre autoritățile publice centrale și locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. „Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane, în condițiile legii.” Legea menționată dispune, de asemenea, că „între autoritățile locale și cele centrale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege”. La art. 4 din Legea nr. 435/2006 este statuată cooperarea între autoritățile publice, fiind precizat faptul că: „Autoritățile publice de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități”. În aceeași măsură, din compararea dispozițiilor prevăzute în actele normative invocate a rezultat existența de domenii și responsabilități proprii ale autorităților publice, iar analiza ansamblului prevederilor a relevat similitudini importante între ele.

Aceste prevederi legale stabilesc fundamentul relațiilor între APL de cele două niveluri, deși, în opinia noastră, sistemul existent complică raporturile între structuri care, principial, dețin funcții simetrice, chiar dacă le exercită de pe paliere diferite.

Astfel, dacă pentru sate și comune competențele sînt tipice categoriei de unități administrativ teritoriale în discuție, asigurînd premisele/condițiile autonomiei, structura raională se suprapune ca responsabilitate peste unele dintre atribuțiile acestora, mai ales la sediile raionale unde ființează, concomitent, și primăriile localităților respective. A apărut, de aceea, imaginea funcționării paralele, în același spațiu de competență, a două structuri administrative (orașenească și raională) nu foarte deosebite, în acest caz raionul părănd să fie o autoritate a administrației publice locale de tip intermediar, cu un statut juridic forțat și artificial. Situația constatată a fost de natură să genereze confuzii de atribuții, disiparea autorității, creșterea în complexitate a relațiilor și cheltuieli inutile, avînd, mai ales, în vedere puținătatea resurselor la dispoziție.

Pe de altă parte, atribuțiile de natură bugetar-financiară, cum este aceea de ordonator principal de credite pe care o îndeplinește președintele raionului în raport cu celelalte unități administrativ-teritoriale, l-au situat pe o poziție prevalentă în sistemul de relații cu ceilalți aleși, debalansînd în favoarea sa echilibrele de la nivel local. Adăugînd la aceasta numărul exagerat de mare, în opinia noastră, de unități administrativ teritoriale din Republica Moldova în raport cu dimensiunile țării am obținut tabloul unui sistem al APL, inclusiv din punctul de vedere al relațiilor pe care le generează, încărcat și costisitor față de posibilitățile actuale ale statului de a-l susține.

Peste aria geografică de responsabilitate a structurilor respective s-au suprapus, sub aspectul competențelor specifice, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, care considerăm că nu au deținut, însă, și pîrghiile necesare pentru a-și putea îndeplini funcțiile administrative ce ar fi trebuit să le revină, inclusiv într-un sistem bazat pe autonomie locală și deconcentrare.

Față de contextul prezentat, apreciem că una dintre problemele sensibile a fost aceea legată de posibilele ingerințe ale altor autorități în activitatea UAT. Din analiza chestionarelor și din discuțiile purtate pe timpul activității de evaluare, a rezultat atît explicit, cît și implicit, faptul că imixtiunile s-au produs și sînt inevitabile din cauza imperfecțiunilor sistemului relațional pe care îl generează contextul administrativ actual.

Tabel 7.1. Situația raportării de ingerințe din partea instituțiilor superioare

<i>ingerinte manifestate</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>DA</i>	3	33.3%	5	50.0%	37	67.3%
<i>NU</i>	6	66.7%	5	50.0%	18	32.7%
<i>NS/NR</i>	1		0		13	
<i>Total unitati</i>	10		10		68	

Deși, mai ales la raioane, prezența amestecului a fost negată în cazul a 66% dintre acestea, la primăriile din mediul rural această practică a fost recunoscută în proporție de 67% (Tabelul 7.1), oferindu-se și explicațiile privitoare la cauzele sale – a fost vorba, în primul rînd, despre reminiscențe din perioada în care raporturile între autorități îmbrăcau alte forme, de unele cauze politice și apoi despre faptul că structurile care au deținut pîrghiile repartiției bugetului s-au considerat îndreptățite să dea și indicații în domenii și pe probleme diverse. Alte asemenea acțiuni au vizat transmiterea de instrucțiuni, recomandări, ordine etc.

S-a consemnat, totodată, și faptul că în unele cazuri, acțiuni considerate inițial ingerințe au fost, de fapt, norme de îndrumare privitoare la îndeplinirea de sarcini și atribuții specifice unor domenii care reclamau imperios asemenea intervenții.

Cu toate limitele sale, cadrul normativ existent nu a îngădit manifestarea autonomiei relaționale, și a permis, astfel, dezvoltarea de legături profitabile pe diferite dimensiuni de cooperare.

Principala frână a venit, însă, de la nivelul mentalităților. Format cu reflexul ascultării ordinelor date de autoritățile superioare, considerate ca singurele abilitate să hotărască asupra principalelor probleme de administrare, al subordonării necondiționate, închistat într-un sistem rigid de ierarhie, dar și cu un comportament autoritar față de nivelurile inferioare, personalul APL și aleșii locali nu s-au adaptat, încă, la posibilitățile pe care le oferă contemporaneitatea pentru dezvoltarea relațiilor. Așa încât, la nivelul unor UAT sătești se așteaptă și acum „dezlegarea” de la raion, sau chiar intervenția nemijlocită a acestuia, pentru dezvoltarea de relații locale sau cu alte entități din afara zonei.

Reținem atenția, în context, și asupra faptului că lipsa sprijinului real și pregătirea inconsistentă a aleșilor locali și a funcționarilor APL privind gestionarea domeniului relațiilor au constituit alte motive clare ale stării actuale a capacității de relaționare.

Tabel 7.2. Tipologia și media numărului de ingerințe

<i>Tip ingerinta</i>	<i>Raion</i>			<i>Oras</i>			<i>Comuna</i>		
	<i>Nord</i>	<i>Centru</i>	<i>Sud</i>	<i>Nord</i>	<i>Centru</i>	<i>Sud</i>	<i>Nord</i>	<i>Centru</i>	<i>Sud</i>
<i>ordine/indicatii</i>	0	1	0	0	0	1	2.42	2.62	2.6
<i>recomandari</i>	0	1	0	1	1	2	18.5	2.64	4.12
<i>nepromovarea bugetului</i>	0	0	0	3	0	0	1.07	1	3
<i>intirzierea alocarii sumelor aprobate</i>	0	0	0	5	1	1	0.83	1	3.5

După cum se observă în tabelul anterior, tipologia și numărul ingerințelor diferă atât după tipul API, cât și după regiunea din care acesta face. Astfel, în cazul raioanelor, numărul ingerințelor este foarte scăzut și se manifestă sub o formă mai degrabă „prietenoasă”: indicații și recomandări. În cazul orașelor, mai ales a celor din nord, își fac, deja, simțită prezența ingerințele de tip coercitiv: nepromovarea bugetului și alocarea cu întârziere a sumelor aprobate. În cazul comunelor, se manifestă o prezență mai puternică a indicațiilor și recomandărilor, iar amestecul de tip coercitiv se manifestă în special în APL din zona de sud.

### 7.1.2 Sprijinirea APL

Este, de asemenea, necesară menționarea sprijinului pe care UAT l-au primit în diferite situații de la alte autorități ale APL și instituții. Astfel, din analiza chestionarelor a rezultat faptul că 100% din raioane, 100% din orașe și 98.2% din sate au beneficiat de sprijin din partea altor autorități și instituții, aspect pe care îl considerăm foarte pozitiv (Tabelul 7.3).

Tabel 7.3. Situația primirii de sprijin

<i>sprijin primit</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	10	100.0%	10	100.0%	55	98.2%
NU	0	0.0%	0	0.0%	1	1.8%
NS/NR	0		0		12	
Total unitati	10		10		68	

Am constatat, astfel, faptul că sprijinul a fost direcționat către toate tipurile de APL. Acesta a fost considerat, într-o mare măsură, ca fiind extrem de „important” - 29 % din structurile chestionate și „important” - 51 % din structurile chestionate, aspect care reliefează, de asemenea, aspectele pozitive ale relațiilor între diferitele autorități ale APL. În 17 % din cazuri, respondenții au apreciat că sprijinul a fost „destul de important”.

Tabel 7.4. Percepția privind importanța sprijinului

<i>importanța sprijin primit</i>	<i>Zona</i>			<i>TOTAL</i>	
	<i>Nord</i>	<i>Centru</i>	<i>Sud</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>extrem de important</i>	6	7	10	23	29%
<i>important</i>	12	20	8	40	51%
<i>destul de important</i>	3	7	3	13	17%
<i>deloc important</i>	0	0	0	0	0%
<i>NS/NR</i>	1	1	0	2	3%

Din tabelul anterior se observă, de asemenea, că APL din zona sud au acordat o importanță mai înaltă sprijinului primit, în comparație cu cele din zonele centru și nord.

Din punctul de vedere al numărului de situații în care UAT au fost sprijinite, s-a constatat că numărul acestora a fost mai mare în zona centru (aproape 4 situații/ an/ UAT). În zonele sud și nord s-a raportat un număr înjumătățit de situații în care s-a primit sprijin (1,9, respectiv 1,5 situații/ an/UAT).

Tabel 7.5. Numărul de situații când s-a primit sprijin

<i>an</i>	<i>Zona</i>		
	<i>Nord</i>	<i>Centru</i>	<i>Sud</i>
2008	1.93	3.6	1.53
2009	1.86	3.83	1.4
2010	1.64	3	1.33
TOTAL	5.43	10.43	4.26

Domeniile principale în care s-a primit sprijinul de la alte UAT/instituții au fost: educație, sănătate, ordine publică, situații excepționale, economie.

Atragem atenția asupra faptului că este necesară cuantificarea, inclusiv a sprijinul primit, deoarece activitățile respective sînt consumatoare de resurse ce trebuie evidențiate din punctul de vedere al costurilor efectuate, al rezultatelor obținute și al eficacității relațiilor între autoritățile publice locale și partenerii lor de cooperare.

După cum am constatat, relațiile la nivel local s-au concentrat, îndeosebi, pe chestiuni punctuale, aferente gestiunii curente a vieții populației și au urmărit mai puțin aspecte strategice, din sfera dezvoltării economice și sociale pe termen mediu și lung, fapt care exprimă, așadar, o capacitate limitată de a proiecta legături în domenii importante pentru evoluția locală.

#### 7.1.4 Cooperarea APL cu alte autorități/instituții/ONG

În ceea ce privește întrebarea din Chestionar cu privire la existența situațiilor conflictuale între UAT de diferite niveluri, 29,7% declară că au avut în ultimii 3 ani situații conflictuale cu alte instituții publice (Tabelul 7.7). Această structură (30%-DA/70%-NU) este uniformă atât în structura teritorială (pe cele 3 regiuni investigate), cât și în structura administrativă (pe cele 3 niveluri ale administrației publice locale).

Tabel 7.4. Existența situațiilor conflictuale în intervalul 2008-2010

<i>situații conflictuale cu alte instituții publice</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	22	29.7%
NU	52	70.3%
NS/NR	4	

Pe de altă parte, au fost analizate litigiile în urma cărora UAT au fost acționate în instanță, deoarece situațiile de acest tip exprimă atât capacitatea de a soluționa pe cale amiabilă unele aspecte de natură relațională, cât și pe aceea de a-și îndeplini corect și legal atribuțiile. Deoarece nu există indicatori fizici și calitativi care să pună în relație numărul/tipul litigiilor cu eficacitatea/adecvarea activității administrative, menționăm că UAT de referință au fost implicate într-un număr total de 226 litigii. Dintre acestea, 135 litigii (59%) au fost raportate de doar două UAT: primăria orașului Sîngerei și Consiliul raional Soroca. Repetăm și în acest context observația referitoare la faptul că multe contestații nu au drept cauză neajunsuri în activitatea UAT, ci imperfecțiuni ale legislației care îi obligă pe cetățeni să acționeze în justiție autoritățile APL.



Tabel 7.5. Tipologia litigiilor din perioada 2008-2010

<i>tip litigiu</i>	<i>APL-uri</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>cauza/litigiu</i>	57	25.2%
<i>civil</i>	73	32.3%
<i>penal</i>	2	0.9%
<i>contencios ad-tiv</i>	94	41.6%

Existența, însă, și a cauzelor penale supuse judecății a relevat încălcări de lege destul de serioase în cadrul unor UAT, aspect preocupant în ceea ce privește atât activitatea aleșilor locali, cât și pe aceea a structurilor pe care le conduc, dar și imperfecția cadrului legal ce reglementează unele domenii ce sunt incluse în atribuțiile directe ale APL (de exemplu domeniul funciar), ce permite interpretarea diferită a unor prevederi legale<sup>7</sup>. Aceeași concluzie a rezultat și din numărul mare de cauze de contencios administrativ.

Analiza relațiilor diverse în care au fost antrenate APL de diferite niveluri a generat constatarea că 100% dintre raioane, 90% dintre orașe și 80% dintre comune au participat la diverse cooperări cu alte APL de nivelul I, II și central în cadrul a 402 proiecte care au vizat, în principal, domeniile social și infrastructură (Tabelul 7.9). Și din această situație rezultă faptul că deficitul de capacitate privind angajarea de proiecte în cooperare cu alte APL se manifestă preponderent tot în zona rurală, fapt care dovedește coordonarea și sprijinul insuficiente pe care le-au primit, pe de o parte, precum și lipsa de specialiști, pe de altă parte.

Tabel 7.6. Situația angajării de proiecte în cooperare cu alte APL

<i>proiecte în cooperare</i>	<i>RAION</i>		<i>ORAS</i>		<i>COMUNA</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
<b>DA</b>	9	100.0%	9	90.0%	45	80.4%
<b>NU</b>	0	0.0%	1	10.0%	11	19.6%
<b>NS/NR</b>	1		0		2	
<b>Total unitati</b>	10		10		58	

În perioada de referință, unitățile care s-au angajat în astfel de proiecte au cooperat în 2-4 proiecte de infrastructură, 2 proiecte pe resurse umane/educație și 2-3 proiecte de natură social (Tabelul 7.10). Se observă că, deși, pe total, cele mai multe proiecte s-au raportat pe domeniul social, acest fapt a fost efectul cooperării unui număr mai mare de APL, și nu al angajării de către fiecare APL în parte a unui număr mai mare de proiecte. Angajarea în proiecte orientate către domeniul dezvoltării economice a fost, însă, extrem de restrânsă. Un număr foarte mic de APL (26 din 78, adică 33%) a angajat doar câte un singur astfel de proiect în cei 3 ani de referință.

Formulăm, și în acest context, observația că, în opinia noastră, activitatea de elaborare și promovare a proiectelor a fost relativ redusă, ceea ce exprimă un deficit de capacitate al UAT evaluate de a întreprinde asemenea demersuri. Din discuțiile purtate, mai ales la nivelul UAT

<sup>7</sup> Din relatările juriștilor din primăriile orașelor și a unor primari de comune

din mediul rural, a rezultat gradul redus de informare a conducătorilor acestora și a funcționarilor de la nivelul respectiv cu privire la șansele pe care le oferă pentru dezvoltarea locală cooperările din cadrul diferitelor categorii de proiecte.

Tabel 7.7. Tipologia proiectelor realizate în cooperare cu alte APL

tipuri de proiecte	Nord		Centru		Sud		TOTAL	
	total	nr/APL angajat	total	nr/APL angajat	Total	nr/APL angajat	Nr	%
infrastructură / mediu	62	3,44	61	2,10	14	2,33	137	34,1%
dezvoltare economică	0	0,00	13	1,08	1	1,00	14	3,5%
resurse umane/ educație	26	2,16	29	2,23	5	1,66	60	14,9%
social	114	1,75	55	2,89	9	2,25	178	44,3%
altele	2	1,00	8	4,00	3	1,00	13	3,2%

La nivelul APL s-a asigurat un sprijin semnificativ din partea serviciilor publice deconcentrate, îndeosebi în domeniile: evidența populației; asigurări sociale; stare civilă; sănătate, iar relațiile persoanelor intervievate au confirmat cooperarea locală bună a UAT cu acestea. Astfel, 46 dintre UAT au consemnat faptul că au cooperat cu serviciile publice deconcentrate în 851 situații, de aceste acțiuni beneficiind un număr semnificativ de locuitori din cadrul UAT (Tabelul 7.11).

Tabel 7.8. Situația angajării în cooperări cu serviciile publice deconcentrate

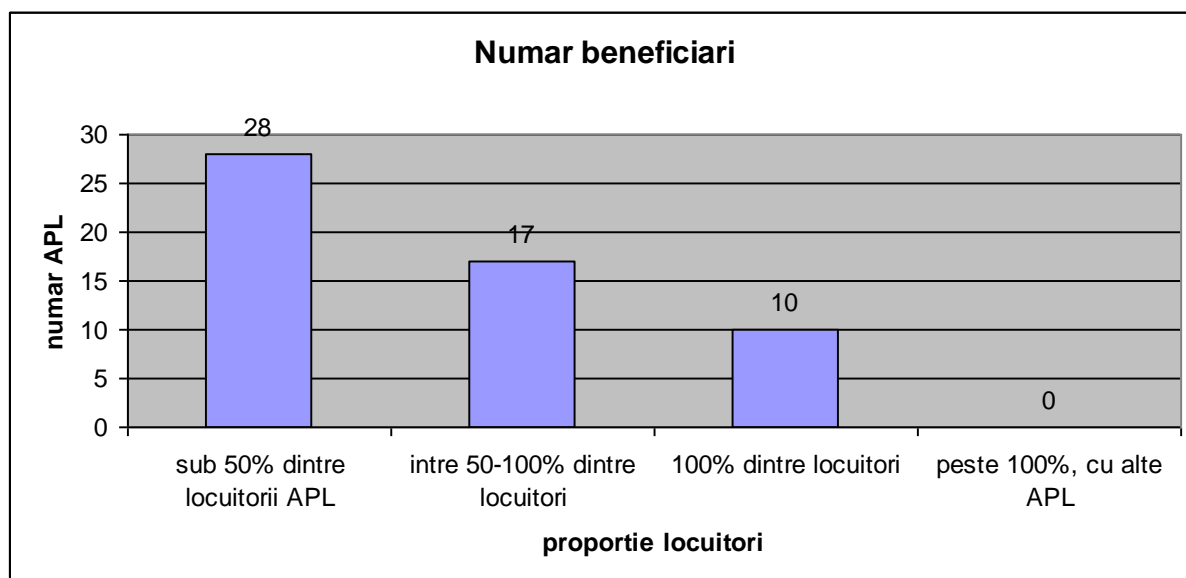
acțiuni cooperare	RAION		ORAS		COMUNA	
	nr	%	nr	%	nr	%
DA	6	85.7%	6	60.0%	33	68.8%
NU	1	14.3%	4	40.0%	15	31.3%
NS/NR	3		0		10	
Total unitati	10		10		58	

Principalele domenii în care s-a colaborat cu serviciile deconcentrate sunt:

- asistența socială: 16,7% dintre unități;
- probleme ecologice: 13,3% dintre unități;
- asistența medicală: 12,2% dintre unități;
- protecție civilă: 10% dintre unități;
- înrolarea în armata națională: 8,9% dintre unități.

În ceea ce privește distribuția numărului de beneficiari ai proiectelor de cooperare cu serviciile deconcentrate, situația este redată în graficul din Tabelul 7.12:

Tabel 7.9 Situația cu numărul de beneficiari ai acțiunilor de cooperare



Se observă că în 52% dintre cazuri, numărul beneficiarilor s-a situat în intervalul „sub 50% dintre locuitori”.

În perioada de referință, la nivelul APL țintă a beneficiat de ajutor public un număr de 50.003 persoane în 2008, 50.411 în 2009 și 27.667 persoane în primele 8 luni ale anului 2010, ponderea în buget a cheltuielilor efectuate cu acestea situându-se în intervalul 0-4%. Categoriile de asistați în evidență au fost în principal pensionarii pe caz de boală/ invaliditate, persoanele fără venituri și șomerii, cele 3 categorii fiind prezente în proporții comparabile. De asemenea, o altă categorie bine reprezentată, deși a fost inclusă în varianta de răspuns „altele”, o reprezintă copiii proveniți din familii dezorganizate/ defavorizate, aspect care exprimă, de asemenea, problemele majore cu care se confruntă o parte importantă a populației în ceea ce privește asigurarea condițiilor minime de trai, pe fondul sărăciei generale din țară. Se impune, totodată, sublinierea faptului că în beneficiul persoanelor asistate s-au desfășurat acțiuni prilejuite de Ziua copilului, Ziua cunoștințelor, Ziua romilor, Ziua victoriei etc. organizate și cu alte momente laice și religioase. Nu poate fi, astfel, negată buna intenție de a sprijini persoanele aflate în dificultate în condițiile în care asemenea acțiuni sînt mult limitate de restricțiile bugetare și situația grea din APL.

Totodată, s-a constatat faptul că la 52 UAT au fost constituite comisii privind problematica traficului de ființe umane, violența domestică, HIV/SIDA și în proporție de 55,2% din numărul localităților țintă au instituit măsuri proactive care vizează măsurile de incluziune social (Tabelul 7.12). Considerăm, totuși, că absența din 33% din numărul localităților evaluate a tipului de comisii menționate și din 45% a măsurilor de incluziune social exprimă, de asemenea, un aspect negativ privitor la gestionarea problematicii aferente domeniilor în discuție.

Tabel 7.10. Situația comisiilor pentru prevenirea traficului de ființe și a violenței în familie

<i>existenta comisii</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr APL</i>	<i>%</i>
DA	52	72.2%
NU	20	27.8%
NS/NR	6	

Am constatat, de asemenea, că au beneficiat de programe de incluziune socială: Programul „Politica națională de sănătate”, „Sistemul integrat de servicii sociale” etc. circa 5600 persoane în 2008, 5000 persoane în 2009 și 3200 persoane în prima parte a anului 2010, că s-au inițiat și desfășurat 254 programe vizînd prevenirea și protecția victimelor, informarea populației cu privire la aceste aspecte, în domenii cum au fost: dezvoltarea de proiecte/parteneriate, educație preșcolară, eliminarea discriminării de gen etc. (Tabelul 7.13).

Tabel 7.11. Situația măsurilor de incluziune socială

<i>masuri incluziune sociala</i>	<i>TOTAL</i>	
	<i>nr APL</i>	<i>%</i>
DA	37	55.2%
NU	30	44.8%
NS/NR	11	

Pe lîngă aspectele negative, am constat faptul indubitabil că autoritățile administrației publice locale au făcut eforturi deosebite pentru ca, în condiții financiare și materiale dificile, să asigure, totuși, desfășurarea acțiunilor de ajutorare a diferitelor categorii de populație cu probleme sociale. Toate aceste constatări probează faptul că la nivel local s-au dezvoltat relații de colaborare cu membrii comunității pe problemele de interes, amploarea lor fiind, însă, limitată de resursele reduse alocate acestui tip de activități.

Tabel 7.11. Tipologia programelor pentru prevenirea problemelor sociale

<i>tip programe</i>	<i>APLuri</i>	
	<i>nr</i>	<i>%</i>
<i>parteneriate P/P</i>	21	8.3%
<i>educatie prescolara</i>	58	22.8%
<i>educatie cetateneasca active</i>	35	13.8%
<i>prevenirea abandonului scolar</i>	124	48.8%
<i>eliminarea discriminarii de gen</i>	16	6.3%

După cum se observă din tabelul anterior, problema principală a constituit-o prevenirea eșecului și abandonului școlar, către care APL au orientat aproape 50% dintre programele destinate problemelor sociale (Tabelul 7.14).

Interpretarea chestionarelor a relevat existența relațiilor de colaborare și dezvoltarea de proiecte/programe cu structurile asociative locale în 49 din APL evaluate.

Tabel 7.13. Existența parteneriatelor cu ONG-uri

<i>parteneriate</i>	<i>TOTAL</i>
---------------------	--------------

<i>cu ONGuri</i>	<i>nr</i>	<i>%</i>
DA	49	69.0%
NU	22	31.0%
NS/NR	7	

Față de posibilitățile pe care le deschide colaborarea cu ONG, apreciem că relațiile cu acestea s-au situat la un nivel relativ modest, avînd în vedere, însă, și amploarea în general redusă a dezvoltării mediului asociativ în profil teritorial. Ca efect al colaborării cu ONG s-a inițiat și desfășurat un număr de 182 programe/proiecte comune (87 programe în 2008, 45 programe în 2009, 60 programe în prima parte a anului 2010), inclusiv parteneriate, în următoarele domenii principale:

- reparații clădiri (școală, grădiniță, bibliotecă): 13,0% dintre APL;
- asistență socială: 13,0% dintre APL;
- sprijinirea sistemului educațional: 11,7% dintre APL;
- asistență copii (recreere, joacă): 9,1% dintre APL.

Se poate identifica o tendință dominantă orientată spre sprijinirea în diverse forme a creșterii și educării copiilor, aspect benefic pe termen lung pentru comunitate și societate, în general.

În general, valoarea beneficiilor obținute ca efect al participării la proiecte/parteneriate cu APL nu s-a calculat, deși cuantificarea acestora ar fi fost importantă pentru punerea în evidență a sumelor atrase la rezolvarea unor probleme locale, care nu au mai necesitat, astfel, intervenții bugetare.

Numărul total de beneficiari ai colaborării APL țintă cu ONG a fost de circa 82.000 persoane, probabil sub nevoile de colaborare și sub potențialul oferit de această resursă locală.

În concluzie, am apreciat că, deși sub aspect legal, APL au beneficiat de condițiile de exercitare a autonomiei relaționale, această potențial a fost insuficient dezvoltat/exploatat, mai ales în mediul rural și în raporturile cu ONG. Așa încît, capacitatea în acest domeniu nu a fost îndeajuns conturată, fiind grevată, încă, de o cultură perimată a relaționării.

Avînd în vedere, de asemenea, inerția constatată mai cu seamă la nivel rural, conchidem că starea capacității de relaționare nu se poate ameliora fără sprijinirea consistentă a UAT pentru înțelegerea importanței/avantajelor de a se poziționa cît mai bine în sistemul de legături, precum și pentru învățarea modului de realizare, menținere și dezvoltare a raporturilor divers

### **Concluzii:**

1) Cadrul legal, organizatoric și funcțional existent în domeniul administrativ a generat un sistem complicat al raporturilor între APL de diferite niveluri, paralelisme și suprapuneri, confuzie de atribuții, precum și o situație de prevalență nejustificată a unor autorități în raport cu celelalte, exprimînd, astfel, un deficit al capacității de relaționare.

2) Imperfecțiunile sistemului administrativ au afectat autonomia relațională, încît s-au raportat situații de ingerință în activitatea UAT, mai ales din mediul rural, din cauze care au ținut de persistența unor practici administrative desuete, de motive politice și financiare.

3) Inițiativa slabă a unor UAT în ceea ce privește construirea de relații (pentru aceasta așteptîndu-se, frecvent, semnalul/intervenția/dispoziția altor autorități sau instituții), alături de sprijinul redus în domeniu, neinformarea, absența resurselor și a specialiștilor, precum și

carențele de pregătire în domeniul a aleșilor locali și a funcționarilor din administrație, au fost printre cauzele principale ale actualei subdezvoltări a capacității de relaționare.

4) APL țintă au primit și au apreciat sprijinul acordat de către alte APL în situații diverse, dar acesta nu a fost cuantificat explicit, neexistând mecanismele necesare punerii în evidență a respectivului consum de resurse.

5) Relațiile UAT s-au concentrat, îndeosebi, pe chestiuni punctuale, aferente gestiunii curente a vieții populației și au urmărit mai puțin planul strategic al dezvoltării economice și sociale pe termen mediu și lung, fapt care a exprimat, așadar, o capacitate limitată de a proiecta legături în domenii importante pentru evoluția locală.

8) APL a dezvoltat relații de colaborare cu membrii comunităților pe problemele de interes comun (traficul de ființe umane; violența domestică; HIV/SIDA; protecția victimelor; informarea populației; educația preșcolară; eliminarea discriminării de gen etc.). Amploarea acestora a fost, însă, limitată de resursele reduse alocate acestui tip de activități, pe fondul problemelor majore care afectează o parte importantă a populației în ceea ce privește asigurarea condițiilor minime de trai și al stării de sărăcie generală din țară.

9) În majoritatea cazurilor nu s-a luat în calcul valoarea beneficiilor obținute ca efect al participării la proiecte/parteneriate cu alte APL și cu ONG, deși cuantificarea acestora ar fi fost importantă pentru punerea în evidență a sumelor atrase la rezolvarea unor probleme locale.

10) Deși, sub aspect legal, APL au beneficiat de condiții pentru exercitarea autonomiei relaționale, această potențial a fost insuficient dezvoltat/exploatat, mai ales în mediul rural și în raporturile cu ONG. Așa încât, capacitatea în acest domeniu nu a fost îndeajuns de bine conturată, fiind grevată, încă, de o cultură perimată a relaționării.

### **Recomandări:**

1) Ameliorarea capacității de relaționare și așezarea sa pe coordonatele bunei guvernări prin revizuirea cadrului legal, organizatoric și funcțional al APL în scopul redefinirii rolurilor, atribuțiilor și competențelor fiecărei componente structurale; clarificării și simplificării sistemului relațional; evitării suprapunerilor și paralelismelor; eliminării ingerințelor cu diferite etologii, a redundanțelor și al diminuării costurilor.

2) Sprijinirea dezvoltării capacității de relaționare a APL prin realizarea unui Ghid practic pentru uzul aleșilor locali și al funcționarilor din administrație care să conțină diagrama competențelor/atribuțiilor structurilor de diferite niveluri și, corelativ, harta relațională a acestora, precum și alte date prin care să se asigure informarea, înțelegerea proceselor și funcționarea sistemului. Realizarea variantei electronice a Ghidului.

3) Realizarea de la nivel guvernamental, având în vedere capacitatea redusă de relaționare a APL rurale, a unor acțiuni anuale de sprijinire a acestora prin care să se „forțeze” dezvoltarea relațiilor de diferite categorii, asimilarea experiențelor și bunelor practici europene/internaționale în domeniu.

4) Elaborarea unui plan de dezvoltare a relațiilor la nivel local, regional, național, transfrontalier și internațional, precum și a parteneriatelor public-private, bazat pe:

- a. inventarierea nevoilor și posibilităților de cooperare;
- b. formularea ofertei locale de colaborare care să conțină explicit date privitoare la contribuția/oferta raionului;

- c. domeniile pretabile la cooperare;
- d. partenerii potențiali;
- e. modalitățile de cooperare estimate;
- f. nevoile de sprijin guvernamental/european pentru dezvoltarea de colaborări;
- g. resursele locale, infrastructura ce pot fi utilizate/activate;
- h. politicile locale de acordare a unor facilități economice și fiscale partenerilor de cooperare, organizarea de manifestări specifice (tîrguri, expoziții, festivaluri etc.).

5) Pentru realizarea/implementarea acestui plan se va solicita sprijinul structurilor de specialitate ale Guvernului. Planul va fi luat în considerare la elaborarea proiectului de buget.

6) Organizarea și desfășurarea de programe specializate pentru formarea profesională a aleșilor locali și a funcționarilor în domeniul relațional.

7) Constituirea Grupurilor de sprijin pentru dezvoltarea raporturilor parteneriale la nivel zonal, pe raza mai multor raioane, eventual pe regiuni mai vaste (ex. Nord, Centru, Sud), precum și național, care să includă reprezentanți ai Guvernului, APL, ONG, ai operatorilor economici și ai altor organizații/persoane cu influență interesate. În cadrul acestor grupuri de lucru să se realizeze abordarea integrată a relațiilor, din perspectivă strategică și a dezvoltării durabile.

8) Introducerea în APL a mecanismelor de cuantificare distinctă atât a cheltuielilor efectuate pentru îndeplinirea de atribuții puse/delegate în sarcina APL (dar pentru care nu s-au alocat resursele corespunzătoare), a costurilor generate de sprijinul/intervenția primite de către UAT în diferite situații, cât și a valorii beneficiilor rezultate ca efect al participării la proiecte/programe/parteneriate cu alte APL/instituții/organizații.

9) Formularea de propuneri către structurile guvernamentale specializate privind proiectarea sistemului informatic integrat al APL necesar în procesul managerial, la gestiunea activităților curente și pentru dezvoltarea capacității de relaționare.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI GENERALE

### CONCLUZII

- 1) Analiza cadrului legislativ care atribuie competențe autorităților publice locale permite de a constata că majoritatea actelor normative și legislative relevante nu fac delimitare clară între autoritățile publice locale de diferite nivele și de aici nu se respectă și prevederile Legii privind descentralizarea administrativă care stabilește domeniile proprii de activitate ale APL de nivelul I și II. În acest sens sunt identificate o multitudine de acte legislative și Hotărâri de Guvern care stabilesc competențe API fără ca acestea să fie racordate cu prevederile Legii privind descentralizarea administrativă;
- 2) Competențele autorităților de primul nivel de administrare au fost fixate pur formal, fără a se stabili izvorul resurselor financiare pentru a putea fi realizate. Astfel, autoritățile publice locale au fost abilitate cu competențe pentru realizarea cărora nu dispun de patrimoniu, resursele financiare și/sau umane necesare sau de capacități adecvate;
- 3) Analiza capacităților financiare ale UAT a scos în evidență faptul că aceste localități sunt foarte sărace. În anul 2009 volumul mediu al veniturilor bugetelor locale pe cap de locuitor a constituit pentru localitățile rurale 1215,82 lei iar pentru localitățile urbane 1219,83 lei sau mai ceva mai mult de 100 USD/78 Euro. Raportarea veniturilor proprii pe cap de locuitor este de 10 ori mai mică în localitățile rurale și aproximativ de două ori mai mică în localitățile urbane. Acest fapt atestă și existența unui potențial foarte slab de dezvoltare.
- 4) Structura economiei este slab dezvoltată, dominată de întreprinderile comerciale. Ponderea de 6 întreprinderi la 1000 de locuitori este sub mediile naționale și regionale.
- 5) Realizarea competențelor APL se află în mare dependență de transferurile de la bugetul de stat ce relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale rar unde depășește 20%, ceea ce face ca AAPL să fie dependente de autoritățile publice centrale;
- 6) Pluripartidismul politic excesiv la nivel local aduce mari prejudicii procesului administrării domeniului public în favoarea comunităților locale, deoarece adesea ori interesele politice prevalează asupra intereselor colectivității locale;
- 7) Administrația publică centrală, prin intermediul recomandărilor privind organigramele tip și grilei de salarizare influențează APL și le lezează din drepturile autonome la administrarea publică de interes local;
- 8) Procesele implicării cetățenilor în activitatea APL prin diferite forme, cum ar fi: referendumul local, dezbaterile publice, mesele rotunde, sondajele de opinii sunt în stare incipientă și afectate de formalism;
- 9) Legislația nu prevede categoria de funcționari municipali, deși acestea există în UAT care beneficiază de autonomiei locale și deci ar trebui să beneficieze și de categoria de funcționari municipali care ar fi motivați prin lege la o activitate cointereseată în domeniul APL;
- 10) Lipsa unui sistem de remunerare unitară, motivantă și transparentă, corelată cu lipsa unor politici eficiente de resurse umane, ce a dus la creșterea gradului de demotivare a



funcționarilor publici și, ca o consecință - fluctuații mari de personal și stagnarea și/sau reducerea performanțelor profesionale;

11) Slaba dezvoltare a departamentelor, secțiilor de resurse umane din instituțiile administrației publice duce inevitabil la aplicarea necorespunzătoare a legii, încălcări ale legislației existente privind funcția publică și statutul funcționarului public, iar ca efect se degajează slaba capacitate de management a resurselor umane;

12) În majoritatea localităților rurale Planurile de dezvoltare strategică, lipsesc, sau au un caracter formal, fiind, astfel, neutilizate efectiv ca instrumente de lucru. Aceasta înseamnă că din cauza deficitului de capacitate o parte importantă a teritoriului și populației sînt excluse de la beneficiile acestui tip de organizare și desfășurare a activității APL ;

13) La nivelul țării nu s-a realizat inventarierea generală a necesităților și oportunităților locale/zonale/naționale de atragere a investițiilor, a priorităților și urgențelor în acest domeniu, nu există o strategie unitară și coerentă de accesare a finanțărilor externe pentru diferitele categorii de proiecte/programe și nici mecanisme de sprijinire a comunităților locale în acest sens. Ca urmare, stabilirea obiectivelor de planificare, a responsabilităților, a resurselor și activităților se face dificil, coordonarea este insuficientă, execuția lacunară, acestea indicînd, la rîndul lor, carențe pe planul planificării strategice și al atragerii de investiții;

14) Planurile strategice se întocmesc adesea în mod autonom, fără luarea în considerare a elementelor de context, fără a se coopera cu alte UAT ori instituții locale, iar implicarea comunității în procesul de planificare strategică este slabă, neexistînd o practică stabilă în acest sens. Ca urmare, integrarea, coordonarea, cooperarea, sprijinul reciproc, anvergura, așteptările și rezultatele sînt limitate, aspecte care indică un deficit serios de capacitate;

15) Cadrul legal, organizatoric și funcțional existent în domeniul administrativ a generat un sistem complicat al raporturilor între APL de diferite niveluri, paralelisme și suprapuneri, confuzie de atribuții, precum și o situație de prevalență nejustificată a unor autorități în raport cu celelalte, exprimînd, astfel, un deficit al capacității de relaționare;

16) Imperfecțiunile sistemului administrativ au afectat autonomia relațională, încît s-au raportat situații de ingerință în activitatea UAT, mai ales din mediul rural, din cauze care au ținut de persistența unor practici administrative desuete, de motive politice și financiare.

#### **Concluzia principală.**

***UAT din Republica Moldova posedă capacități în general limitate, suferă de o subfinanțare cronică, de lipsa marcată a resurselor materiale și umane specializate în domenii de mare importanță și practică, de aceea, mai ales în mediul rural, o administrare pe care o putem caracteriza ca fiind, într-o măsură covârșitoare, de subzistență autarhică, aspecte care fac ca perspectiva asigurării unei autonomii locale autentice și a descentralizării conexe să pară destul de îndepărtată.***

## Recomandări

1. Reorganizarea și consolidarea administrativ-teritorială a unităților administrativ-teritoriale care nu se încadrează în prevederile legislației și a celor care nu dispun de capacitate administrativă;

2. În scopul unei descentralizări administrative reale este strict necesar a restabili instituția prefectului, reprezentantul Guvernului în teritoriu, în calitate de autoritate publică implicată în mod direct în procesul administrării publice locale și responsabilă de rezultatele gestionării serviciilor publice desconcentrate.

3. Utilizarea metodei ”ghiliotinei”, asupra tuturor actelor legislative care stabilesc atribuții APL în diferite domenii, (înafară de legile de bază ale APL), și satbilirea de noi competențe, racordate cu Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind administrația publică locală;

4. Aducerea neîntârziată la îndeplinire a cerințelor stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă privind evaluarea și stabilirea capacității administrative a tuturor autorităților publice locale de nivelul I și II și lichidarea prin comasare a celor care nu îndeplinesc parametrii stabiliți. În acest scop Guvernul va elabora și aproba metodologia-cadru de evaluare a capacității administrative a UAT;

5. A elabora criteriile în baza cărora trebuie să aibă loc procesul descentralizării administrative sau transferului de competențe către APL după trei categorii de competențe: (1) exclusive/proprii, (2) partajate și (3) delegate de către APC;

6. A se prevedea accesul direct al autorităților publice locale și la jurisdicția constituțională, în conformitate cu experiența în acest domeniu a altor state, dar și după analogia cu dreptul de care dispune UTAG, precum și dreptul de a ataca în instanțele de contencios administrativ hotărârile Guvernului care afectează în drepturi APL;

7. În scopul dezvoltării democrației locale, participării acitve a cetățenilor la procesele decizionale în mod direct și prin reprezentanții săi este necesar de a revizui sistemul actual al reprezentării proporționale în alegerile locale, slăbind influența partidelor politice și dând posibilitate colectivităților locale de a-și alege reprezentanții săi prin vot uninominal sau preferențial;

8. Pentru a dezvolta mai eficient democrația directă la nivel local, Legea privind administrația publică locală trebuie să includă o listă de probleme care pot fi soluționate doar pe calea unor referendumuri consultative și aprobative;

9. Este necesară dotarea primăriilor cu un sistem informațional, modern, prin intermediul cărui ar putea obține informații operative privind actele adoptate de administrația publică centrală (Guvern, Ministere, Departamente), experiențe din interiorul și exteriorul țării, privind activități ale administrației publice locale. Sprijinirea de la nivelul Cancelariei de Stat, respectiv al raioanelor, a înființării paginilor web ale UAT ;

10. Introducerea în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public un compartiment separat care ar introduce în circuitul juridic noțiunea de funcție și funcționar municipal;

11. Consolidarea sistemului funcției publice prin: consolidarea departamentelor, secțiilor, serviciilor de resurse umane în instituțiile publice; modernizarea și îmbunătățirea imaginii sistemului funcției publice; creșterea perspectivelor pentru dezvoltarea carierei; creșterea abilităților profesionale ale funcționarilor publici prin motivarea funcționarilor publici; prevenirea și lupta împotriva corupției.

12. Pentru a motiva creșterea performanțelor profesionale ale funcționarilor din APL, ar trebui ca aceștia să li se asigure un sistem de salarizare decent și posibilitatea realizării unei cariere vizibile. Promovarea trebuie să se facă numai pe criterii de performanță și moralitate.

13. Formularea unei propuneri legislative privind includerea obligatorie în structura bugetului instituțiilor și autorităților publice a cheltuielilor legate de dezvoltarea profesională a angajaților (ex. 0.5-1% din buget).

14. Reconsiderarea normelor și normativelor care sunt puse la baza determinării cheltuielilor publice locale pentru ca acestea să reflecte real costurile unitare.

15. Elaborarea la nivel republican a Concepției integrate de planificare strategică în domeniul APL, care să asigure: definirea conceptelor specifice domeniului; modul de stabilire a scopului, obiectivelor, rezultatelor și a activităților subsecvente acestora, pe importanțe și priorități; modul de îndeplinire a sarcinilor; structura de principiu a documentelor de planificare, dezvoltarea, conținutul și modul de elaborare a acestora; responsabilitățile în domeniu; procedurile de evidență a îndeplinirii sarcinilor, evaluare, monitorizare, control/reglare, actualizare a planurilor; forma de sprijin/cooperare din partea autorităților competente; modalitățile de consultare/informare/educare cetățenească a comunității; formarea profesională în domeniu; resursele alocate și alte elemente care să faciliteze demersul de planificare locală.

16. Constituirea la nivel republican, al raioanelor, orașelor și satelor a unor structuri/posturi de specialitate, dedicate, pentru coordonarea/implementarea planificării strategice integrate în teritoriu, cu sarcini de atragere a investițiilor și a finanțărilor diverse, precum și de sprijinire a UAT în soluționarea sarcinilor de acest tip, îndeosebi în mediul rural.

17. Obținerea consensului politic național asupra Concepției integrate de planificare strategică în domeniul APL și Concepției integrate de atragere a investițiilor și finanțărilor externe, realizarea/modificarea/completarea, după necesități, a cadrului normativ, organizatoric și funcțional necesar punerii în operă a acestora.

18. Ameliorarea capacității de relaționare și așezarea sa pe coordonatele bunei guvernări prin revizuirea cadrului legal, organizatoric și funcțional al APL în scopul redefinirii rolurilor, atribuțiilor și competențelor fiecărei componente structurale; clarificării și simplificării sistemului relațional; evitării suprapunerilor și paralelismelor; eliminării ingerințelor cu diferite etologii, a redundanțelor și al diminuării costurilor.

19. Elaborarea unui plan de dezvoltare a relațiilor la nivel local, regional, național, transfrontalier și internațional, precum și a parteneriatelor public-private, bazat pe:

- a. inventarierea nevoilor și posibilităților de cooperare;
- b. formularea ofertei locale de colaborare care să conțină explicit date privitoare la contribuția/oferta raionului;
- c. domeniile pretabile la cooperare;
- d. partenerii potențiali;
- e. modalitățile de cooperare estimate;

- f. nevoile de sprijin guvernamental/european pentru dezvoltarea de colaborări;
- g. resursele locale, infrastructura ce pot fi utilizate/activate;
- h. politicile locale de acordare a unor facilități economice și fiscale partenerilor de cooperare, organizarea de manifestări specifice (tîrguri, expoziții, festivaluri etc.).

*Recomandarea principală este cea de a se revizui pe baza datelor, concluziilor și recomandărilor din prezentul studiu, Strategia de descentralizare a R.M., de a se proiecta reorganizarea din punct de vedere teritorial și administrativ, de a se obține consensul național asupra acestor măsuri de reformă, de a se iniția și implementa, etapizat, acest proces, pe măsura asigurării cadrului normativ necesar, a condițiilor financiare, materiale etc., concomitent cu pregătirea personalului din administrație pentru gestionarea și punerea în aplicare a întregului demers.*

## Anexe

1. Metodologia evaluării capacităților administrației publice locale.
2. Chestionarele de evaluare.
3. Formularul de cartografiere

### 4. Lista Indicatorilor utilizați la elaborarea Raportului

#### 1. Evaluarea capacităților autorităților APL

- Numar de locuitori pe localitate si dinamica pe ultimii 3 ani (2008-2009-2010);
  - Numar de agenti economici pe cap de locuitor;
  - Veniturile bugetului local pentru anul 2009 pe cap de locuitor;
  - Veniturile proprii pe anul 2009 pe cap de locuitor;
  - Starea actual a infrastructurii
- #### 2. Cadrul normativ, competențe și responsabilități 15
- Gradul de descentralizare administrativă și corespunderea cadrului normativ ce reglementează competențelor APL cu Legea privind descentralizarea administrativă;
  - Existenta suportului normativ-documentar (acte normative, statute, regulamente, etc.)
  - Gradul de cunoastere a competentelor si responsabilitatilor (conform formularului de cartografiere a atributiilor)
- #### 3. Cadrul organizatoric, funcțional și procesul decizional 29
- Existența regulamentelor cadru și a stutelor-cadru,
  - Dependența consiliilor locale față de organigramele tip recomandate de către Guvern;
  - Nivelul de doare cu IT&C per angajat din organigrama tip;
  - Numar de decizii consultate cu populatia din totalul deciziilor adoptate;
  - Nivelul de asigurare a transparentei a procesului decizional (numarul mijloacelor si formelor de asigurare a transparentei);
  - Existenta paginii web a primariei
- #### 4. Capacitatea managerială și MRU 37
- Identificarea funcției publice municipale;
  - Sistemul de evaluare a performanțelor;
  - Selecția și promovarea cadrelor;
  - Numar de angajati formati profesional in perioada 2008-2010 din totalul functionarilor publici din APL tinta
- #### 5. Managementul financiar 40
- Veniturile proprii în totalul veniturilor bugetului local. Indicatorul a fost analizat prin calcularea ponderii veniturilor proprii ale UAT în totalul veniturilor bugetului local.
  - Ponderea cheltuielilor administrative în totalul veniturilor proprii. Indicatorul a fost calculat prin împărțirea sumei totale a cheltuielilor administrative la volumul total al veniturilor proprii ale UAT.
  - Eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale. Acest indicator a calculat ponderea veniturilor proprii colectate efectiv față de veniturile proprii planificate.

6. *Capacitatea de planificare strategică și de atragere a investițiilor* 46

- Existența planurilor strategice de dezvoltare locală, durata proiectării și frecvența actualizării ;
- Număr de proiecte elaborate și valoarea investițiilor atrase per localitate;
- Existența persoanelor formate în domeniul planificării strategice, realizarea și gestionarea proiectelor.

7. *Capacitatea de relaționare* 57

- Numarul UAT care au raportat cazuri de ingerinta(amestec in procesul decisonal) din partea altor APL/institutii
- Numarul si tipul litigiilor in care au fost parte UAT tinta ( sat, oras, raion, national)
- Numar de proiecte / programe dezvoltate cu ONGurile (sat, oras, raion, national)  
Numarul de parteneriate public-private