



c a r t e a
a l b ă



situația autonomiei
locale
în
REPUBLICA MOLDOVA

CARTIER

Editura Cartier, SRL, str. București, nr. 68, Chișinău, MD2012.

Tel./fax: 022/24 82 81. E-mail: cartier@mdl.net

Editura Codex 2000, SRL, str. Paul Ionescu, nr. 6, sectorul 1, București.

Tel./fax: 01/223 44 88. GSM: 094 30 49 15.

Difuzare:

București: str. Paul Ionescu, nr. 6, sectorul 1.

Tel./fax: 01/223 44 88. GSM: 094 30 49 15.

Chișinău: bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, sectorul Ciocana. Tel.: 022/34 64 61.

CARTEA ALBĂ. SITUAȚIA AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Coperta seriei: Vitalie Coroban

Coperta: Anatol Tomoianu

Lector: Galina Budeanu

Design: Victoria Dumitrașcu

Procesare de text: Victoria Dumitrașcu

Tehnoredactare computerizată: Victoria Dumitrașcu

Prepres: Editura Cartier

© Fundația "Viitorul", 2000, pentru prezenta ediție.

Ediția întâi a apărut în 2000 la Editura Cartier.

Toate drepturile rezervate.

Lucrare apărută cu sprijinul financiar integral al LGI/OSI în cadrul programului "Consolidarea inițiativei pentru democrația locală în Moldova".

Cărțile CARTIER pot fi procurate în toate librăriile bune din România și Republica Moldova.

LIBRĂRIILE CARTIER

Casa Cărții, bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, sectorul Ciocana, Chișinău. Tel. 34 64 61.

Librăria din Hol, str. București, nr. 68, Chișinău. Tel. 24 10 00.

Tipărit în Republica Moldova de FEP "Tipografia Centrală".

ISBN-9975-79-064-X

Victor Popa
Doctor în drept,
conferențiar universitar ULIM

Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova

1. Scurt aspect istoric privind sistemul administrației publice locale.

Obținându-și independența sa de URSS, Republica Moldova a încercat să urmeze cu mult zel exemplul celor mai multe dintre țările Europei Centrale și de Est pentru a-și reforma instituțiile sale publice, economia, cadrul juridic normativ, inclusiv în ceea ce privea reformarea hotărâtă a domeniului administrației publice locale, eliberate de dogmatismul și schelele statului-partid, disociindu-și practicile actuale de experiența vechiului sistem sovietic de control și distribuție a resurselor. În plan cronologic, putem identifica trei perioade de căutări și de întemeieri ale unui sistem de administrație publică locală¹.

Prima perioadă (1990 - decembrie 1994). În 1990, Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală, realizând prevederile *Legii privind bazele generale ale autoadministrării locale* adoptată la 10.07.1991 și, ținând cont de curente puternice care se opuneau reformelor democratice, a organizat grupe de lucru pentru pregătirea unui set de proiecte de legi necesare lansării unui nou sistem de administrație publică locală. Astfel, în scurt timp, Parlamentului i-au fost prezentate trei proiecte de legi, care stabileau de jure scheletul noului sistem de administrație publică locală, cum ar fi:

1. *Cu privire la organizarea administrativă a teritoriului* (care prevedea lichidarea celor 40 de raioane și o nouă delimitare a teritoriului în 7 sau 9 județe);

2. *Cu privire la administrarea publică locală* (conceput în spiritul celor mai bune tradiții europene, fundamentat pe elementele de drept comparat, inclusiv ale legislației unor țări cu o îndelungată experiență în acest domeniu și respectând principiile autonomiei locale enunțate în "Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale");

3. *Cu privire la alegerile locale* (care, de asemenea, a fost conceput în baza unor tradiții democratice în organizarea sufragiilor electorale ale țărilor cu un înalt grad de dezvoltare al democrației reprezentative).

¹Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, De la centralism spre descentralizare, Ed. Cartier, 1998, p.5.

Din păcate, nici unul din proiectele prezentate, în ultimă instanță, nu a figurat pe ordinea de zi a Parlamentului care, în februarie 1994 s-a autodizolvat, motivele care au determinat dizolvarea lui fiind și neacceptarea categorică, ostentativă, a reformei administrativ-teritoriale de către un grup de deputați ai fracțiunii “Viața satului” (viitorul Partid Democrat Agrar care a tergiversat reforma administrativă pînă la alegerile parlamentare din 1998).

Perioada a doua (1994 – decembrie 1998). Această perioadă începe la 29 iulie 1994, data cînd a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, în care au intrat drept principii fundamentale și prevederi exprese asupra elementelor de bază ale noului sistem de administrare publică locală: articolul 109 (fixează principiile de bază ale administrației publice locale); articolul 110 (stabilește organizarea administrativ-teritorială a țării); articolul 111 (oferă posibilitatea acordării unor localități statute speciale de autonomie); articolul 112 (determină structura autorităților satești și orășenești); articolul 113 (stipulează funcțiile consiliului raional). Vom evidenția articolul 109 al Constituției care fixează principiile de bază ale organizării administrației publice locale: *autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.*

Pe schelele acestei construcții juridice ar fi trebuit definitivat cadrul legislativ al administrației publice locale, stabilind autorităților desemnate de către Constituție, puterile și competențele specifice, racordîndu-le la principiile statului de drept. În decembrie 1994, Parlamentul a adoptat un pachet de legi necesare noului sistem de administrare publică locală în care au fost dezvoltate principiile stipulate în “Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale”. La 2 mai 1996 Republica Moldova semnează «Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale», iar, la 16 iulie 1997, Parlamentul ratifică acest important document, asumîndu-și obligația constituirii unui sistem de administrație publică locală de standard european. Din păcate, trebuie să observăm că principiile de organizare a administrației publice locale stipulate în **Carta Autonomiei Puterii Locale** au servit mulți ani la rînd doar ca un simplu paravan pentru a pretinde că Republica Moldova acceptă și realizează valorile democrațiilor europene. În realitate, standardul dublu în ceea ce privește adaptarea instituțiilor interne la rigorile și normele europene de funcționare a exercițiului puterii locale a creat o falsă imagine a unui sistem de administrație publică locală avansat, dar în realitate – fiind pe deplin aservit intereselor corporatiste de grup (PDAM) sau – obiceiurilor de tristă faimă de a utiliza colectivitățile teritoriale în funcție de simple curele de transmitere a ordinelor administrației centrale. Evident că, asemenea stil de abordare a problemei autonomiei locale venea în contradicție flagrantă cu majoritatea prevederilor art. 109 din Constituție, dar și a Cartei Europene privind Autonomia Locală, inclusiv în ceea ce privește criteriile de organizare administrativ-teritorială; regimul

de funcționare al administrației publice locale, caracterul eligibil al autorităților publice locale etc.

Reamintim că, potrivit prevederilor conținute în alin. 6, art. 7 din Legea administrației publice (ulterior – anulate de Curtea Constituțională a Republicii Moldova), președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor puteau fi aleși de consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, din rîndul consilierilor, urmînd a fi confirmați ulterior în funcție de către Președintele Republicii. Alineatul 7 al articolului menționat concretiza prevederile alineatului precedent, stabilind că: “dacă nici a doua candidatură nu este acceptată de consiliu, președintele comitetului executiv raional sau primarul municipiului este numit, în termen de 10 zile, de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului”.

În rezultatul unor reglementări neconstituționale, conținute în Legea privind alegerile locale (anulate și acestea de Curtea Constituțională), pînă la alegerile locale din 23 mai 1999, 92 de colectivități locale, care reprezentau 10% din numărul total al autorităților locale, au fost lipsite de orice susținere democratică, aleasă atît la nivelul consiliului local, cît și la cel al primarului², autoritățile reprezentative fiind numite prin Decretul Președintelui Republicii. Art. 45 din legea analizată, referindu-se la conducătorii autorităților administrației publice locale, stabilea că aceștia sînt aleși sau confirmați în funcție de Președintele Republicii Moldova și că ei sînt persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu. În primul rînd, primarii au fost calificați ca șefi ai administrației publice locale în teritoriu situîndu-i pe o treaptă mai superioară decît consiliile ca autorități deliberative, iar, în rîndul doi, în afară de funcțiile atribuite de lege, li se cerea să exercite și funcții de tutelă administrativă, ca reprezentanți ai puterii executive supreme. Un organ investit cu dreptul de a-și exercita funcțiile în baza autonomiei locale nu poate fi concomitent și organ de tutelă administrativă al statului, în fond, asupra propriei activități.

Un caracter declarativ a avut și principiul descentralizării serviciilor publice, deoarece, în realitate, această politică de departajare a responsabilităților materiale și administrative nu a fost niciodată realizată în practică. Art. 62 din lege stipula că serviciile publice locale sînt investite cu atribuții, se bucură de o anumită independență în executarea deciziilor luate de autoritățile centrale de specialitate, raionale, orășenești, satești și *poartă răspundere în fața acestora*. Mai mult de atît, structura serviciilor publice centrale de specialitate nu lasă spațiu pentru serviciile locale descentralizate în virtutea faptului că în republică era păstrat chiar și ministerul gospodăriei

²Din Raportul cu privire la situația autonomiei locale și regionale în Republica Moldova, prezentat Consiliului European de către George Lycourgos (Cipru) și Xavier Muller (Franța). Buletinul Centrului de Informare și Documentare al Consiliului European în Republica Moldova, nr. 2-3, Chișinău, 1998, p.14.

comunale. În asemenea situație, nu se putea vorbi de o reală autonomie locală sau descentralizare administrativă efectivă, deoarece ea nu corespundea condițiilor esențiale: *autonomie, descentralizare, responsabilitate plenară, autoritate reprezentativă*. Contradicțiile existente au alimentat, la rândul lor, și criza autorităților locale, incapabile să gestioneze *“pe răspundere proprie”* interesele colectivităților locale, precum și o nemulțumire masivă a populației față de activitatea acestora.

Pe de o parte, necesitatea unor schimbări radicale în administrația publică locală din republică a fost influențată puternic și de către Consiliul Europei care cerea mereu racordarea cadrului legal al acesteia la cerințele stipulate în Carta Europeană. Pe de altă parte, primarii, consilierii din autoritățile publice locale nu mai puteau administra interesele publice locale în baza sistemului existent, provocând și o mare nemulțumire în rândul populației privind rezultatele administrării domeniului public local. Această situație este demonstrată pe viu și de rezultatele unor sondaje de opinie, desfășurate anii trecuți de către Fundația Viitorul și Fundația IFES-Moldova. La întrebarea: *“Sînteți mulțumiți de actualul sistem de administrație publică din Republica Moldova?”* numai 5% au răspuns afirmativ (1); circa 60% de respondenți simpli și 85% din primari și consilieri locali au spus: *“Nu, trebuie schimbat”* (2); iar 26% au apreciat chiar sistemul sovietic de administrare mai efectiv (3).³ Presat de recomandări externe și factori interni, Guvernul a pregătit, pe parcursul anului 1996, un nou set de proiecte de legi, menite a transforma radical actualul sistem de administrare publică locală.

2. Noul sistem de administrație publică locală

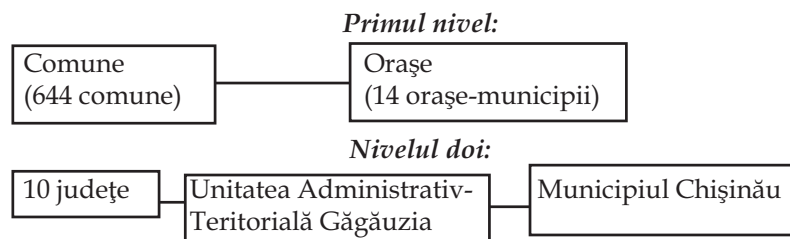
Perioada a treia (decembrie 1998 – prezent). Această perioadă începe cu adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova, în decembrie 1998, a unui nou pachet de legi, care puneau în acest fel bazele unui nou sistem de administrație publică locală.

1. Legea cu privire la organizarea administrativ-teritoriale.

Republica Moldova a moștenit de la vechiul sistem o organizare administrativ-teritorială constituită din 40 raioane și 10 orașe de subordonare republicană, creată și acomodată necesităților regimului comunist, avînd un grad înalt de centralizare a puterii și de birocratizare masivă în mici unități administrativ-teritoriale. Pe un teritoriu de 33,7 mii km pătrați, cu o populație de 4,3 milioane, la o unitate administrativ-teritorială de nivelul doi revenea în medie 86 mii locuitori, unele raioane avînd cu mult mai puțin de medie: Căinari – 42,7 mii; Taraclia – 44,3 mii; Șoldănești – 45,8 mii; Leova – 52,8 mii. Noua Lege privind organizarea administrativ-teritorială, adoptată la 30.12.1998, a divizat teritoriul republicii în 10 unități administrativ-teritoriale de nivelul doi denumite județe, deoarece, a devenit clar

³Sursa: Administrația publică în opinia populației, Ed. Cartier, 1997.

că fundamentul vechi al fostei RSSM, nu va permite desfășurarea cu succes a reformelor⁴. Organizarea teritoriului republicii în 10 unități administrativ-teritoriale este o întreprindere benefică și salvatoare, scopul principal urmărit fiind realizarea necesităților economice, sociale și culturale ale populației, asigurării unui nivel adecvat de civilizație tuturor localităților rurale și urbane, ce va permite dezvoltarea unor centre regionale, dotate cu potențial economic și social. Organizarea administrativă a teritoriului republicii se efectuează pe două niveluri.



Satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri. Două sau mai multe sate se pot uni, formând o singură unitate administrativ-teritorială numită comună. Municipiul este o localitate de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a republicii, cu importante structuri edilitar-gospodărești și unități în domeniul învățămîntului, ocrotirii sănătății și culturii. De statut de municipiu beneficiază 14 orașe. Județul prezintă o unitate administrativ – teritorială de nivelul doi, alcătuită din sate (comune), orașe (municipii). Organizarea administrației publice locale din Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia⁵ este organizată în baza Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală însă, vom menționa faptul că autoritățile centrale de administrație publică nu desfășoară nici un fel de control asupra legalității actelor adoptate și nici asupra procesului implementării autonomiei locale, lăsînd aceste importante probleme la discreția Bașcanului (Guvernatorul ales de către locuitorii Găgăuziei) și a Adunării Populare. Totuși, pentru a fi obiectivi, se cade a releva o chestiune

⁴La data de 22.10.1999, Parlamentul Republicii, sub presiunea minorităților bulgare din fostul raion Taraclia, a creat un nou județ, numit Taraclia, care este populat preponderent de bulgari și care numără numai 44 mii locuitori. Considerăm nejustificat și periculos precedentul de a crea unități administrativ-teritoriale după criteriul etnic, deoarece dezvoltarea minorităților naționale trebuie să aibă loc în baza unor legi speciale și nicidecum a cadrului legislativ privind administrația publică locală.

⁵Conform prevederilor art. 111 din Constituție, Parlamentul, prin Legea Republicii Moldova din 23.12.1994 privind Statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz Yeri) a oferit un statut special numit "Unitatea Administrativ-Teritorială Găgăuzia" (UTAG) minorității naționale găgăuze din sudul republicii.

importantă. Multe dintre unitățile administrativ-teritoriale locale sînt prea mici pentru a oferi în mod eficient serviciile pe care acestea trebuie să le ofere cetățenilor lor. De aceea, legea ar trebui să încurajeze fuziunea micilor comune în unități mai mari și mai funcționale sau, cel puțin, să promoveze un mecanism de cooperare intercomunală, după exemplul Franței, în vederea furnizării serviciilor de bază.

2. Legea privind administrația publică locală.

Adoptată la 30.12. 1998, această lege a fost racordată pe deplin la tradițiile europene și principiile constituționale stipulate în art. 109 și în Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale, încearcă să evite experiența negativă în administrația publică, acumulată pe parcursul primelor două perioade. În linii generale, noua lege conține toate elementele necesare pentru implementarea autonomiei locale, efectuîndu-se o strictă delimitare de competențe între diferite niveluri de autorități publice. Vom menționa ca un fapt pozitiv prevederea din lege privind micșorarea numărului de comune, pornind de la 2500 de locuitori pentru o comună, deoarece situația în care existau comune cu 300-400, pînă la 1000 locuitori, nu a permis nici odată dezvoltarea lor economică și socială. De la 925 de comune create în baza legii din 1994, astăzi, conform noii legi, sînt create 644 comune. La fel, extrem de importantă este și constituirea instituției prefectului, reprezentantul Guvernului în teritoriu, care va face reală descentralizarea administrativă, deoarece prefectul este înzestrat cu atribuții concrete de administrare a serviciilor publice județene, fără a interveni în sfera de activitate a autorităților reprezentative locale, legea atribuindu-i numai funcția de a veghea la respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale. Controlul pe care îl efectuează prefectul este un control de legalitate, și nu de oportunitate a actelor adoptate.

Cea mai importantă problemă în ordinea de zi a reformei administrative o constituie procesul descentralizării și desconcentrării administrative, adică, stabilirea domeniului gestionat de prefect (desconcentrare) și cel care se transmite în responsabilitatea autorităților reprezentative locale (descentralizare). Atribuirea cu competențe a autorităților publice este o acțiune dificilă pe care o întreprinde legislatorul, deoarece aici este necesar de a utiliza principiile stabilite de Constituție (autonomie locală și descentralizare a serviciilor publice), precum și principiul desconcentrării, stabilit de Legea administrației publice locale, avînd în vedere competențele stabilite pentru prefecti ca reprezentanți ai statului în teritoriu. Atribuțiile consiliilor locale și județene se află în raport direct cu gradul de descentralizare și desconcentrare. Este benefică prevederea Secțiunii a II-a a Legii administrației publice locale care poartă denumirea "Delimitarea competențelor", prin care se produce descentralizarea. Art. 13 din această secțiune fixează competența satului (comunei), orașului (municipiului), nominalizînd în acest scop atribuții fiecărei autorități în parte.

În privința delimitării sferei atribuțiilor consiliilor locale se aplică teoria “drepturilor reflexe” sau teoria “autolimitării statului”, ceea ce înseamnă că sfera atribuțiilor consiliilor locale crește pe măsură ce statul înțelege să nu mai rețină anumite servicii publice în sarcina organelor administrației de stat, transferându-le autorităților locale.

În scopul de a urmări dinamica dezvoltării setului de competențe și o mai bună înțelegere a acțiunilor ce urmează a le efectua autoritățile respective, atribuțiile consiliilor locale stabilite de lege, le-am clasificat în 8 grupe, ceea ce permite crearea unui tablou real al puterii pe care o deține autoritatea publică reprezentativă locală.

1. *Organizarea internă proprie:*

- numește, la propunerea primarului, secretarul consiliului;
- formează, din rândurile membrilor săi, în funcție de specificul și necesitățile locale, comisii pentru diferite domenii de activitate;
- aprobă regulamentul consiliului în baza statutului cadru și regulamentul cadru adoptat de către Parlament.

2. *Stabilirea structurii primăriei:*

- numește, la propunerea primarului, viceprimarul;
- aprobă, la propunerea primarului, luând ca bază statele tip, aprobate de Guvern, organigrama și statele de personal din aparatul primăriei.

3. *Constituirea serviciilor, instituțiilor publice și a agenților economici de interes local:*

- aprobă organigramele și statele de personal ale structurilor autonome și serviciilor publice ale consiliului local;
- numește, la propunerea primarului, șeful poliției municipale și șeful de post, care intră în exercițiul funcției după confirmarea lor de către comisarul poliției județene;
- numește și eliberează din funcții, în condițiile legii, conducătorii agenților economici și ai instituțiilor publice de interes local care se află sub autoritatea sa;
- organizează servicii publice de gospodărie comunală, transport local, rețele edilitare și altele și asigură buna funcționare a acestora.

4. *Administrarea finanțelor publice locale:*

- aprobă bugetul local, modul lui de formare, de administrare și de executare, virările de credite bugetare și alte modificări la bugetul local, împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar;
- stabilește, în condițiile legii, impozitele și taxele locale, taxele speciale pe timp limitat, precum și mecanismul de percepere a acestora;
- stabilește modul de formare și de utilizare a diferitelor fonduri publice, de acceptare și de folosire a donațiilor, de investire a mijloacelor în întreprinderi mixte, în asociații, în instituții de asigurări, precum și modul de înstrăinare a bunurilor din patrimoniul municipal și de procurare a bunurilor materiale.

5. *Dezvoltarea socio-economică a unității administrativ-teritoriale:*

- aprobă studii, prognoze orientative și programe de dezvoltare social-economică, de organizare și amenajare a teritoriului;
- înființează, în condițiile legii, și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local, înregistrează asociații obștești și alte organizații necomerciale de interes local;
- înființează instituții publice și agenți economici de interes local, decide asupra concesiunii și închirierii de bunuri sau de servicii publice de interes local, precum și asupra participării, cu bunuri și capital, în capitalul statutar al societăților comerciale pentru realizarea de lucruri și servicii de interes local;
- aprobă, în condițiile legii, norme specifice pentru agenții economici și instituțiile publice de interes local care se află sub autoritatea sa;
- aprobă, în condițiile legii planurile urbanistice ale localităților din componența unităților administrativ-teritoriale, precum și planurile de amenajare a teritoriului și măsurile necesare realizării acestora, asigură realizarea lucrărilor publice conform documentației și proiectelor aprobate;
- aprobă programe locale de utilizare a forței de muncă și asigură îndeplinirea lor.

6. *Protecția drepturilor cetățenilor și a mediului:*

- asigură ordinea publică, respectarea drepturilor și libertăților omului, executarea legislației;
- aprobă programe locale de refacere și protecție a mediului, contribuie la protecția și conservarea monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și rezervațiilor naturale;
- instituie rezervații naturale locale, ia sub protecția sa monumentele naturale;
- aprobă limitele admisibile de utilizare a resurselor naturale de interes local și de poluare a mediului;
- aprobă programe privind asigurarea egalității dintre femei și bărbați.

7. *Atribuții legate de acordarea titlurilor onorifice și de cooperare cu alte localități:*

- decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale sau județene, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, precum și colaborarea cu agenții economici din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun;
- decide stabilirea legăturilor de colaborare, cooperare și înfrățire cu localitățile din străinătate. Colaborarea o organizează după posibilități, în particular, prin încheiere de contracte cu caracter juridic civil, cu organe similare din alte țări în domeniile urbanistice, planificare și amenajare a teritoriului, gospodărire comunală, transport și comunicații, protecție a mediului înconjurător, comerț, învățământ, ocrotire a sănătății, cultură și artă, turism și sport, construcție și reparație a drumurilor de importanță locală, servicii publice, în alte domenii de interes comun;

- conferă persoanelor fizice autohtone sau străine, cu merite deosebite, titlul de cetățean de onoare al satului (comunei) orașului (municipiului).

8. *Exercitarea controlului:*

- examinează interpelările consilierilor, ia decizii pe marginea lor, discută dările de seamă ale primarului, consilierilor, subdiviziunilor structurale, agenților economici și ale instituțiilor publice care se află sub autoritatea sa;
- ridică înaintea de termen mandatul consilierilor.

Multe activități ale autorităților reprezentative publice locale nu sînt nominalizate numai în art. 18 al Legii, însă, din conținutul normelor pe care le prevede obiectul de reglementare, aria lor este cu mult mai mare, fiind necesară combinarea lor cu prevederile articolelor 13, 78-88 din Legea administrației publice și reglementările din alte legi, cum ar fi: *Codul Funciar, Legea privind impozitele și taxele locale, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Legea privind statutul alesului și altele*. De exemplu, art. 6 din Codul Funciar stabilește că autoritățile administrației publice locale constituie comisii funciare din consilieri ai consiliilor locale, specialiști ai organelor de stat pentru reglementarea regimului proprietății funciare și a organelor de privatizare, reprezentanți ai întreprinderilor agricole și locuitori ai unității administrativ-teritoriale respective. Astfel, prin lege, autoritățile publice locale sînt înzestrate cu competența generală și se caracterizează prin faptul că dispun de atribuții cu privire la toate domeniile și problemele vieții locale, și competență teritorială ceea ce înseamnă că exercitarea atribuțiilor are loc numai în limitele unității administrativ-teritoriale respective.

Cît privește competența prefectului, conform articolelor 109-110 din Lege, el, în calitate de reprezentant al Guvernului, veghează respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale și conduce serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale. Și funcțiile prefectului le vom diviza în două categorii:

1) *Funcția de șef al serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în unitățile administrativ-teritoriale*, prin care asigură realizarea intereselor naționale, respectarea legilor și a ordinii publice; propune numirea sau eliberarea din funcții a conducătorilor serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale; urmărește executarea contractelor, fiind consultat în mod obligatoriu pentru orice decizie cu impact asupra serviciilor pe care le conduce și este reprezentantul de drept în toate societățile și organismele care beneficiază de concursul statului la nivelul județului; răspunde, în condițiile legii, de aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar. Autoritățile militare și organele teritoriale ale Ministerului Afacerilor Interne au obligația să-l informeze asupra oricărei probleme care poate avea importanță pentru județ, unitatea teritorial autonomă cu statut special și

municipiul Chișinău.

2) *Funcția de tutelă administrativă asupra colectivităților locale*: exercită controlul privind legalitatea actelor adoptate de autoritățile publice locale, care sînt obligate să i le pună la dispoziție; în exercitarea controlului legalității actelor autorităților administrației publice locale, poate solicita acestora reexaminarea actului considerat ilegal, invocînd motive întemeiate, în vederea modificării sau abrogării lui. În cazul în care, în termen de 7 zile, autoritățile administrației publice locale nu vor reexamina actul respectiv, prefectul îl poate ataca în instanță de judecată.

Important este faptul că, de această dată, s-a făcut o delimitare reală de competențe care corespunde schemei⁶ de mai jos și care demonstrează elocvent că fiecare autoritate publică este înzestrată cu propriul set de atribuții și este autonomă una față de alta, ce exclude raporturile de subordonare, dezvoltîndu-se raporturile de colaborare în baza principiilor stabilite de Constituție.

Resursele financiare ale colectivităților locale

Una dintre cele mai dificile probleme ale autonomiei locale o constituie autonomia financiară. În acest sens, Legea administrației publice locale prevede în art. 4 că unitățile administrativ-teritoriale dispun de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Art. 89 din aceeași lege dezvoltă principiul autonomiei financiare stabilind că finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează în condițiile prevăzute de lege, conform principiilor autonomiei locale. Autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse financiare proprii, suficiente, proporțional cu competențele ce le revin, de care pot dispune liber în interesul colectivității locale. Mai mult de atît, vom menționa un fapt pozitiv, adoptarea la 9.07.1999 Legii privind finanțele publice locale, care a intrat în vigoare din ianuarie 2000 și care fixează delimitarea competențelor în efectuarea cheltuielilor publice și delimitarea veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale, distribuirea mai echitabilă a veniturilor autorităților locale, îmbunătățirea elaborării bugetelor locale etc. Legea concretizează sistemul bugetar al unităților administrativ-teritoriale, procesul elaborării și aprobării bugetelor, execuția bugetelor, drepturile și responsabilitățile ordonatorilor de credite, responsabilități și controlul asupra procesului de execuție a bugetelor, fondurile extrabugetare. O parte din resursele financiare ale colectivităților locale provin din impozite și taxe locale, modalitatea stabilirii cărora este fixată într-o lege specială, adoptată de Parlament la 19.07.1994 și prevede posibilitatea stabilirii de sine stătătoare a 13 taxe locale și a impozitului pe reclamă.

La prima vedere s-ar părea că, colectivitățile locale sînt dotate cu un

⁶Victor Popa, Consiliul local în acțiune, Ed.TISH, Chișinău, 1999, p. 32.

cadru legal necesar pentru exercitarea liberă a autonomiei financiare, care corespunde prevederilor art. 9 din Carta Europeană, în realitate, însă, situația este de o altă natură. Autoritățile publice locale duc o lipsă cronică de finanțe, iar cea mai mare parte din bugetele locale le constituie subvențiile pe care le acordă autoritățile financiare județene.

Participarea cetățenilor în procesul administrației publice locale

Este știut că dreptul la autonomie locală aparține colectivităților locale care îl exercită prin intermediul autorităților alese. Colectivităților locale li se păstrează dreptul de a interveni direct în unele cazuri în procesul de administrație, prin referendum sau alte forme prevăzute de lege. Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit sau prin referendum local constituie o componentă vitală a autonomiei locale, bucurându-se de o reglementare constituțională corespunzătoare (art.109 din Constituția Republicii Moldova).

Referendumul local, ca și cel național, este un element specific democrației semi-direcțe, deoarece oferă colectivităților locale posibilitatea de a *intervenii direct* în soluționarea unor probleme locale de interes deosebit. Este necesar să subliniem totuși că, această *intervenție directă* în cadrul unui referendum consultativ, stipulat în Legea administrației publice locale și în Codul electoral, o putem considera cu multă greutate ca formă de participare a colectivităților locale la exercitarea autonomiei locale, fiindcă, în cadrul referendumului consultativ, corpul electoral din colectivitatea locală își exprimă doar atitudinea și nu voința față de problema abordată, decizia urmînd s-o ia primarul sau consiliul local.

Logic, primarul sau consiliul local ar trebui să țină cont de manifestarea de voință a titularului de drept la administrare publică locală autonomă. Teoretic însă, în condițiile pluralismului politic, ei ar putea și să nu țină cont de rezultatele referendumului, cu atît mai mult că legea nu-i obligă. Dacă am admite că legea stabilește obligativitatea luării unei decizii conforme atitudinii colectivității locale exprimate prin referendum, atunci am fi în prezența unui referendum aprobativ. Democrația reprezentativă aplicată la scară locală trebuie să cuprindă și o reală participare la viața publică a celor, ce sînt chemați să desemneze reprezentanți. Atît timp cît această participare nu va fi asigurată, și anume prin intermediul referendumului local, sînt șanse ca reprezentarea locală, conform expresiei lui M.Bourjol, să nu fie decît o cochilie deșartă⁷. În acest sens, ar fi util ca, atît prin normă constituțională, cît și prin Legea administrației publice locale, colectivității locale să i se acorde posibilitatea exprimării, prin referendum aprobativ, a voinței în probleme locale de interes deosebit, al căror spectru trebuie să fie identificat în lege, iar în cadrul unui referendum consultativ în orice problemă, pentru a cărei soluționare primarul sau consiliul vor să

⁷M.Bourjol, Libre-administration et decentralisation, Chaiers de droit public, 1984, p. 61.

cunoască atitudinea colectivității.

Protecția legală a autonomiei locale

Pentru o bună funcționare a administrației publice locale aceasta trebuie să dispună de o protecție legală eficientă. Legislația Republicii Moldova fixează un anumit grad de protecție care, însă, deocamdată, nu este destul de eficient. Art. 9 din Legea administrației publice prevede că, în exercitarea atribuțiilor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie consfințită și garantată prin Constituție și alte legi. Este adevărat, atât Constituția, cât și alte legi prevăd posibilitatea protecției împotriva abuzurilor săvârșite prin intermediul actelor administrative. Astfel, art. 53, alin. (1) din Constituție stabilește că: "Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei". Legea privind statutul alesului local, nr. 786-XIV din 2 februarie 2000, protejează aleșii locali de eventualitatea unor presiuni din partea autorităților centrale; Legea despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, nr.741-XIII din 15 februarie 1996, vine cu procedurile necesare pentru soluționarea problemelor ce țin de modificarea hotarelor localităților, a denumirii lor și a altor probleme ale acestora.

Autoritățile publice locale, în baza art. 4 din Codul de procedură civilă care fixează dreptul oricărei persoane fizice sau juridice la satisfacție efectivă din partea instanțelor de judecată competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime, se pot adresa în instanța de judecată. Art. 236 din același Cod prevede că "pot fi atacate în judecată actele colegiale ale organelor administrației publice sau actele individuale ale persoanelor cu funcții de răspundere prin care persoana fizică sau juridică este lipsită în mod nelegal, complet sau parțial, de posibilitatea de a-și exercita drepturile pe care i le-a acordat legea sau alt act normativ. Trebuie să remarcăm, totuși, că Legea administrației publice locale nu conține un capitol sau un articol separat, care ar stabili în mod expres forme concrete de protecție a autonomiei locale în conformitate cu prevederile art. 11 din Carta Europeană a Autonomiei Locale (care fixează prevederea, după care, colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor). Legea administrației publice locale, prin art. 112, stipulează doar că prefectul, exercitând controlul legalității actelor autorităților publice locale, poate solicita acestora reexaminarea actului considerat ilegal, sau îl poate ataca în instanța de judecată. La fel, și primarul poate ataca în fața prefectului sau a instanței de judecată decizia consiliului local pe care o consideră ilegală, în temeiul prevederilor conținute la articolul 38.

Observăm că legea nu fixează și pentru consiliu sau primar, ca repre-

zentanți direcți al colectivității locale, dreptul de a ataca actele prefectului, ministerelor sau a Guvernului, în cazul în care acestea le lezează drepturile legitime. Mai mult de atât, chiar și în noua Lege privind contenciosul administrativ primării și consiliile sînt lipsite de dreptul de atac al actelor administrative a autorităților județene, dacă consideră că ele lezează în drepturi colectivitățile locale prin ilegalitatea lor. O modalitate efectivă pentru autoritățile locale de a se apăra contra actelor autorităților centrale și anume a actelor emise de Parlament, de Președintele Republicii și de Guvern, care vin în contradicție cu principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, stipulate în art. 109 din Constituție, este posibilitatea supunerii acestora controlului constituționalității. Pînă în prezent, legislația nu permite autorităților locale de a se adresa direct Curții Constituționale pentru a supune controlului constituționalității o astfel de categorie de acte. Posibilitatea aceasta, însă, există, dar este foarte anevoioasă, fiind posibilă prin intermediul subiecților cu drept de sesizare la care se pot adresa autoritățile locale și pe calea excepției de neconstituționalitate, care va putea fi invocată în instanțele judecătorești cu ocazia examinării cauzelor concrete.

Necesitatea instituirii unei proceduri speciale de contencios administrativ (tribunal administrativ) este dictată de specificul raporturilor concurente dintre organele autorităților publice de diferit nivel și persoanele lezate în aceste drepturi. Calea de rezolvare a problemelor ce apare în acest sens, pe calea procedurii simple în instanțe de drept comun nu mai poate satisface eficient cerințele sporite față de asemenea categorii de litigii. Acestea implică soluționarea lor de către judecători pregătiți special sau chiar de instanțe specializate. În această direcție, Parlamentul Republicii Moldova nu se grăbește să se alieze statelor Europei Centrale și de Vest în care există astfel de instanțe, tergiversînd examinarea unui astfel de proiect din 1995.

Protecția limitelor teritoriale ale colectivităților locale

Limitele teritoriale ale colectivităților locale constituie o problemă de o importanță majoră și, evident, ține de dreptul exclusiv al colectivității locale de a decide schimbarea acestor limite, dat fiind faptul că aici, în primul rînd, se atinge dreptul lor la proprietatea colectivă (municipală) care le aparține. În acest sens, Legea privind organizarea administrativ-teritorială din 12.11.1998, prin art. 18 prevede că formarea, desființarea și schimbarea unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale după consultarea cetățenilor. Aceeași procedură este stabilită și în cazul modificării hotarelor unității administrativ-teritoriale. Formal, aceste reglementări corespund cerințelor stabilite de art. 5 al Cartei Europene care spune că pentru orice modificare a limitelor teritoriale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual, pe cale de referendum. În primul rînd, vom menționa faptul că, Legea privind organizarea administrativ-teritorială, cînd vorbește de consultarea cetățenilor în cazul creării

de noi unități administrativ-teritoriale și modificare frontierelor acestora, nu stabilește la ce fel de unitate administrativ-teritorială se referă, de nivelul întâi — comună, oraș, municipiu sau și la cele de nivelul doi — județe. În rîndul doi, din lege nu este clară modalitatea organizării consultării în cazul în care, dintr-o unitate administrativ-teritorială, din care fac parte mai multe sate și un sat dorește să se detașeze și să constituie o unitate de sine stătătoare, la consultare vor participa numai cei care vor să se detașeze sau și populația unității administrativ-teritoriale integrale?

La aceste întrebări nu există un răspuns clar și, din aceste considerente, evident, există și o interpretare confuză privind aplicarea în practică a legii. Astfel, Parlamentul, în toamna 1999, constituind în bază de criterii etnice județul Taraclia, detașîndu-l din județul Cahul, nu a organizat un referendum al locuitorilor județului Cahul, nu a fost organizat referendum al cetățenilor din satele care au intrat în județul Taraclia, deoarece, în această nouă unitate administrativ-teritorială, în afară de populație de origine bulgară, locuiesc moldoveni, ucraineni, găgăuzi etc. Dat fiind faptul că nu există o interpretare a noțiunii de consultare a cetățenilor (acesta fiind un principiu constituțional), la crearea județului Taraclia s-au luat în considerație procese-verbale ale adunărilor de cetățeni, care pot fi ușor falsificate privind numărul cetățenilor și etniilor care au participat la aceste întruniri.

Potrivirea structurilor și mijloacelor administrative cu misiunile colectivităților locale

Art. 9 din Legea administrației publice fixează că, în exercitarea atribuțiilor, consiliile dispun de autonomie, consfințită și garantată prin lege, autonomia prevăzînd atît organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, cît și gestiunea, sub responsabilitatea lor, a colectivităților pe care le reprezintă. Autoritățile reprezentative locale, în scopul administrării domeniului public, beneficiază de dreptul de a decide asupra înființării și lichidării unităților economice de interes local, asupra concesiunii sau încheierii de servicii publice, asupra participării la societăți economice și comerciale; organizează servicii publice pentru populație în condiții de operativitate și eficiență, numește și eliberează din funcție șefii lor. Altfel spus, pot crea organe executive de administrație publică subordonate lor. Structura internă a consiliului local este simplă și se află în dependență de mărimea colectivității locale, patrimoniul pe care îl gestionează, bugetul de care dispune. În acest sens, Legea administrației publice locale, prevede pentru consiliile locale numai dreptul de a numi secretarul consiliului; de a forma din rîndurile membrilor săi, în funcție de specificul și necesitățile locale, comisii pentru diferite domenii de activitate. Consiliul local nu are, însă, o conducere proprie, autonomă de funcțiile pe care primarul le exercită și direcțiile adiționale (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 (art. 20). Legea fixează că autoritatea deliberativă este consiliul, iar primarul — autoritatea executivă și, deci, între aceste două autorități există, într-un fel, raporturi de subordonare, și, din aceste considerente, influența primarului asupra consiliului trebuie să fie minimă.

Executivul comunei, orașului, municipiului este condus de un primar, ales de comunitatea respectivă prin vot direct, universal, secret și liber exprimat. Primarii din sate, comune și orașe, conform Legii administrației publice, au și câte un viceprimar; primarii municipiilor reședință de județ au câte 2 viceprimari; primarii municipiilor Bălți, Bender și Tiraspol — câte 3 viceprimari; primarul general al municipiului Chișinău, care are statut de capitală, are 4 viceprimari. Cât privește municipiul Chișinău, art. 75 din Legea administrației publice, stabilește că consiliul municipal pe durata mandatului formează primăria ca organ executiv, constituită din primarul general, viceprimari, secretar, pretori⁸, șeful direcției administrație publică și alte persoane, care exercită conducerea operativă a treburilor publice ale municipiului.

Consiliul local, la propunerea primarului, în baza statelor tip aprobate de Guvern la 15 iunie 1999, aprobă organigramele și statele de personal din aparatul primăriei. Primarul, conform prevederilor legii, numește și eliberează din funcție personalul din aparatul primăriei. Și consiliul județean aprobă organigrama și numărul de personal din aparatul propriu, luînd ca bază statele tip, aprobate de Guvern la 22 iulie 1999. Personalul din aparatul consiliului județean este numit și eliberat din funcție de către Președintele consiliului. Personalul din aparatele primăriilor și a consiliului județean este divizat în două categorii: funcționari publici ce cad sub incidența Legii privind serviciul public și personal tehnic care efectuează deservirea tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice, relațiile cu care sînt reglementate de legislația muncii a republicii. Statele-tip confirmate de către Guvern reprezintă limitele maxime ale aparatelor tehnice ale comunelor și orașelor. Astfel, pentru sate, comune, orașe sînt stabilite următoarele limite:

Pentru sate și comune

Pînă la 5000 locuitori — 7-8,5 unități;

De la 5000 pînă la 10000 locuitori — 10-16 unități;

Peste 10000 locuitori — 14-17,5 unități

⁸Pretorul este șeful administrației publice al unui sector al municipiului Chișinău, numit în funcție prin decizia primarului general, ca reprezentant al său. Municipiul Chișinău este divizat în 5 sectoare.

Pentru orașe și municipii

Pînă la 30000 locuitori — 29-39 unități;

Peste 30000 locuitori — 40-51 unități

Mărimea aparatului primăriei se află în dependență de mai mulți factori, cum ar fi:

- Mărimea unității administrativ-teritoriale ca suprafață;
- Numărul populației din unitatea administrativ-teritorială;
- Gradul de dezvoltare socio-economică a unității administrativ-teritoriale;
- Resurse financiare în bugetul unității administrativ-teritoriale necesare pentru întreținerea aparatului.

Conform prevederilor Legii, acești factori trebuie să fie evaluați de către consiliul respectiv care, în ultimă instanță, la propunerea primarului, va accepta sau nu organigrama și statele de personal. Vom menționa, totuși, că statele-tip aprobate de Guvern limitează inițiativa consiliilor locale, fiindu-le impusă o structură model, recomandată de autoritatea centrală. Considerăm că această situație contravine prevederilor art. 4 din Legea administrației publice locale care stabilește că unitățile administrativ-teritoriale beneficiază de autonomie financiară și au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale și art. 6 din Carta Europeană, care spune că consiliile locale trebuie să poată defini ele însele structurile administrative interne. Același lucru îl putem spune și despre salarizarea funcționarilor publici și tehnici din aparatele primăriilor, căroră, la fel, le este stabilit de către organele statului nivelul salariului. Astfel, cheltuielile pentru întreținerea aparatului administrativ al consiliilor județene, direcțiilor și secțiilor subordonate acestor consilii și aparatului primăriilor se calculează în baza hotărîrilor Guvernului privind organigramele și statele tip, respectiv din 15.06.1999 și 22.07.1999 și trebuie să se țină cont și de hotărîrea Guvernului nr.139 din 9.02.1998 "Cu privire la salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice în baza rețelei tarifare unice".

Rețeaua tarifară unică este o moștenire din vechiul regim, în care statul stabilea tarifele pentru orice muncă depusă. În condițiile actuale, statul poate stabili tarife unice pentru funcții ce sînt salarizate din bugetul de stat, cît privește funcționarii din administrația publică locală, considerăm că stabilirea statelor, mărimea salariilor este o problemă ce ține de autoritățile deliberative respective, activitatea căroră este organizată în baza principiului autonomiei locale, care înseamnă și autonomie financiară. Intervenția în acest domeniu din partea statului poate fi considerată ca un atentat la autonomia locală. Sarcinile și competențele deosebite pe care le au autoritățile locale în administrarea domeniului public local pun în mod deosebit problema personalului din aceste autorități, a calității și competenței lor profesionale. Reglementarea unui set important de relații din acest domeniu

revine Legii serviciului public, acțiunea căreia se extinde și asupra persoanelor care dețin funcții publice în autoritățile publice locale cât și în direcțiile și secțiile lor autonome, indiferent de sursa de finanțare.

Controlul administrativ al colectivităților locale

Pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite este nevoie de instituirea unor forme specifice de control. În acest sens, Legea privind administrația publică locală, prevede unele obligații privind efectuarea controlului administrativ legal. Controlul exercitat de organele de administrație publică în Republica Moldova poate fi clasificat după formele și metodele de exercitare în control intern; control al autorităților superioare; control extern; control de tutelă administrativă și control efectuat prin organe de jurisdicție. Controlul intern se efectuează de funcționarii din interiorul organului de administrație, el este permanent, se declanșează din oficiu, dar poate fi declanșat și la sesizarea sau reclamația celor interesați. Astfel:

- consiliile examinează interpelările consilierilor, ia decizii pe marginea lor; discută dările de seamă ale primarului, consilierilor, subdiviziunilor structurale, agenților economici și ale instituțiilor publice care se află sub autoritatea sa (art. 18);

- primarul asigură executarea deciziilor consiliului local. În cazul în care consideră că o decizie a acestuia este ilegală, sesizează prefectul sau instanța de judecată; verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea sumelor din bugetul local; controlează activitatea personalului din aparatul primăriei; supraveghează inventarierea și administrarea bunurilor care aparțin statului, comunei, orașului, municipiului; organizează și supraveghează realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social etc. (art. 38);

- secretarul consiliului local avizează proiectele de decizii ale consiliului, asumându-și răspunderea pentru legalitatea acestora (art. 50);

Controlul autorităților superioare poate fi exercitat de Guvern asupra activității autorităților locale în cazul în care unele sarcini și execuția acestora este delegată colectivităților locale. Controlul extern poate fi exercitat de alte organe care nu dețin calitatea de a fi superioare față de autoritățile locale, însă sînt investite cu dreptul de control, de exemplu Curtea de conturi pentru controlul asupra modului de administrare și de întrebuițare a resurselor financiare publice, inspectoratele fiscale privind corectitudinea colectării impozitelor, sau garda financiară. Controlul de tutelă administrativă este cel pe care îl exercită prefectul asupra legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale. Acesta constituie o formă specifică de control prin care statul verifică legalitatea autonomiei locale. Legea administrației publice locale prevede expres, în art. 111, că prefectul exercită numai controlul privind legalitatea actelor adoptate de autoritățile publice locale. Controlul efectuat de organele jurisdicționale prevede și el numai verificarea legalității actelor contestate. Sesizarea instanței poate avea

loc la inițiativa oricărui organ de administrație publică (consiliu, primar, prefect, etc.) cât și de persoane fizice dacă acestea consideră că au fost vătămate prin intermediul unui act administrativ. De altfel dreptul persoanelor fizice de a se adresa în instanța judecătorească în cazul menționat este un drept fundamental, prevăzut de art. 53 din Constituție. Oricum, în privința controlului administrativ, deocamdată, există unele neînțelegeri asupra acestuia, între autoritățile publice județene și cele locale.

Sergiu Țurcan
Doctorand, Lector universitar al
Universității Libere Internaționale
din Moldova, Expert al Fundației
Viitorul

Statutul juridic al funcționarului public

Pentru realizarea funcțiilor statului se înființează servicii publice corespunzătoare care, la rândul lor, sînt dotate cu funcții publice ocupate de funcționari publici.

1. Serviciul public

Definiția legală a serviciului public este dată în art. 1 al Legii Republicii Moldova privind serviciul public din 4 mai 1995 și înseamnă “totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor”. Considerăm de prisos sintagma “totalitatea autorităților publice” și optăm pentru următoarea definiție: “serviciul public este orișice activitate a autorităților publice pentru satisfacerea unor nevoi de interes general de o mare importanță, care funcționează în mod regulat și continuu”.

Pentru a-și realiza sarcinile, serviciile publice sînt dotate, încă de la înființare, cu *funcții publice* clasate în ordine ierarhică, stabilindu-se pentru fiecare atribuții de putere publică, într-o anumită sferă de competență. În așa fel, funcția publică este situația juridică a persoanei fizice investită, în mod legal, cu capacitatea de a acționa în realizarea competenței unui organ de stat. În art. 1 al legii serviciului public funcția publică este definită drept o “unitate primară a autorității publice, care determină locul și rolul cetățeanului în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lui profesională”. Considerăm că funcția publică este complexul de atribuții, puteri și competențe, stabilite potrivit legii, din cadrul unui serviciu public, înființat în scopul satisfacerii, în mod continuu și permanent, de către funcționarii publici, numiți sau aleși, a intereselor generale ale societății. Reieșind din această definiție pot fi evidențiate următoarele caracteristici ale funcției publice:

- Este o totalitate de atribuții, de puteri și competențe determinate, cu care sînt dotate la înființare serviciile publice;
- Aceste atribuții, puteri și competențe se stabilesc în raport de sarcinile specifice pe care serviciile publice le exercită în vederea satisfacerii intereselor generale ale societății și nu a intereselor individuale;

- Aceste atribuții, puteri și competențe se exercită în mod continuu și permanent, adică există pe un timp nedeterminat;

- Drepturile și obligațiile — atribuții ale funcției publice — sînt create și organizate în vederea realizării puterii publice. Acele activități ale unor persoane, care fac parte dintr-un organ al statului, dar în săvîrșirea cărora nu se realizează puterea publică, nu constituie funcții publice;

- Funcțiile publice se stabilesc doar pe cale unilaterală, prin lege sau în baza legii, de către organele de stat. Funcția publică, fiind o instituție a dreptului public nu poate fi stabilită prin contract. Funcția publică are un statut legal, deoarece actul de instituire a acesteia este întotdeauna un act de autoritate, iar, cel ce exercită funcția, exercită autoritatea statală, și nu drepturile dintr-o situație contractuală;

- Atribuțiile, puterile și competențele funcției publice se realizează de către *funcționarii publici* numiți sau aleși în funcția respectivă.

Conform art. 1 al legii serviciului public, "funcționar public înseamnă persoana care ocupă funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile prezentei legi". Pledăm pentru următoarea definiție a funcționarului public: "este acea persoană fizică care, cu respectarea condițiilor cerute de lege, a fost investită prin actul unilateral de voință al unei autorități publice sau prin alegere, într-o funcție publică, pentru a desfășura o activitate continuă de interes general". Deci, funcționari publici sînt persoanele fizice care ocupă, în condițiile legii, funcții publice în cadrul serviciilor publice. Putem menționa următoarele caracteristici ale funcționarului public:

- Drepturile și obligațiile funcționarului public sînt stabilite în limitele competenței organului în care el se află în serviciul public;

- Activitatea funcționarului public este supusă realizării sarcinilor care stau în fața organului respectiv și poartă un caracter oficial;

- Prescripțiile și cerințele legitime ale funcționarilor publici sînt obligatorii pentru toți cărora ele sînt adresate, realizarea drepturilor și obligațiilor de serviciu ale funcționarilor publici fiind garantată prin lege;

- Pentru funcționarii publici sînt prevăzute anumite înlesniri și o responsabilitate sporită pentru îndeplinirea atribuțiilor sale;

- Funcționarii publici au dreptul la avansare în serviciu (dreptul la carieră) și se bucură de stabilitate în funcție.

Prin *statutul funcționarului public* înțelegem totalitatea normelor juridice care reglementează situația juridică obiectivă a funcționarilor publici, determinînd drepturile, obligațiile, garanțiile lor legale, precum și responsabilitatea funcționarului public. În general, statutul juridic al funcționarului public este menit să creeze condiții necesare pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu, să garanteze stabilitatea lor în funcție, drepturile și asistența socială. Statutul funcționarilor publici cuprinde voința statului de a reglementa, în mod autoritar, situația juridică a funcționarilor publici, înde-

părtind orice idee contractuală în raporturile dintre serviciul public și funcționarii publici. Or, între funcționarii publici și serviciile publice sînt raporturi administrative de subordonare față de conducătorul serviciului public, care începe la momentul investirii în funcția publică respectivă și, ia sfîrșit, la încetarea raporturilor juridice dintre funcționarul public și serviciul public.

Raporturile dintre funcționarul public și serviciul public nu sînt de natură contractuală, căci, deși se cere o manifestare de voință de acceptare din partea celui care solicită funcția, aceasta nu constituie decît una din condițiile pentru a se face numirea (numirea în funcție nu poate fi un contract). Spre deosebire de contract, unde părțile obțin drepturi și obligațiuni prin manifestarea acordului de voință, actul de numire în funcție publică se limitează să-l proclame pe funcționar titular al unor drepturi și obligații, care derivă din lege. Noțiunea "funcționar public" nu poate fi folosită decît pentru a evoca acele situații în care funcția este ocupată printr-o manifestare unilaterală de voință, supusă unui regim de drept public. Deci, regimul aplicat funcționarului public este un regim de drept public (mai exact de drept administrativ), funcționarii publici nefiind concepuți într-un raport juridic ce are la bază contractul. Prin urmare, funcționarului public trebuie să i se aplice un regim special de drept public, conturat într-un statut original al funcționarilor publici, distinct de situația agenților din sectorul privat. În Republica Moldova, statutul funcționarului public este determinat prin Constituție, legea serviciului public și alte acte normative referitoare la acest serviciu, neexistînd un statut original al funcționarului public, care ar reglementa toate aspectele exercitării funcției publice (conform alin. 2, art. 2 al legii serviciului public "raporturile de muncă, de asigurare cu pensii, alte relații privind serviciul public, nereglementate prin prezenta lege se reglementează de legislația respectivă").

2. Încadrarea în serviciul public

Dreptul la încadrarea în serviciul public este garantat de art. 39 al Constituției Republicii Moldova ("Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentării lor") și este reglementat de legea serviciului public. În alin. 2 art. 39 al Constituției Republicii Moldova este declarat principiul egalității accesului la funcția publică indiferent de rasă, naționalitate, sex, confesiune etc. ("oricărui cetățean, se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică"). Însă în funcții publice pot fi încadrate, în general, persoanele care au anumite calități, instruirea intelectuală și profesională necesare, competență. De aici rezultă principiul ocupării funcției publice pe baza meritului. Egalitatea accesului, sub aspect juridic, trebuie înțeleasă ca o egalitate de tratament din partea legiuitorului și a autorităților publice, ca o egalitate a șanselor, dar în competiție nu pot intra decît cei care îndeplinesc condițiile stabilite,

urmînd ca dintre aceștia, pe baza sistemului de merit, să fie aleși și apoi încadrați doar anumiți candidați.

3. Condițiile generale de acces la funcția publică

Condițiile sînt acele elemente specifice funcției publice, prin care legiuitorul urmărește să garanteze valorificarea profesională a viitorilor funcționari și să limiteze arbitrariul în selecție. Condițiile generale de acces la funcția publică în Republica Moldova sînt stabilite în art. 13 al legii serviciului public și sînt următoarele:

- În serviciul public pot fi încadrați doar cetățenii Republicii Moldova;
- E necesară domicilierea permanentă pe teritoriul Republicii Moldova;
- Îndeplinirea cerințelor de studii;
- Persoana trebuie să fie aptă, din punct de vedere medical, pentru exercitarea funcției, conform certificatului medical de sănătate, dacă pentru funcția respectivă sînt stabilite cerințe speciale față de sănătatea persoanelor în cauză.

- E necesară cunoașterea limbii oficiale a Republicii Moldova în limitele prevăzute de legislație privind funcționarea limbilor pe teritoriul Republicii Moldova.

Legea serviciului public (în art. 11) stabilește și anumite îngrădiri ale dreptului la încadrare în serviciul public care reies din particularitățile serviciului de stat și sînt stabilite pentru a preîntîmpina posibilitatea abuzurilor din partea funcționarilor publici. Așa, nu poate ocupa o funcție publică persoana care:

- Este considerată, prin hotărîrea judecătorească, incapabilă sau cu o capacitate de exercițiu restrînsă;

- Are antecedente penale rezultate din infracțiuni intenționate ce nu au fost ridicate sau stinse în modul stabilit de lege;

- Funcționarul public nu poate ocupa o funcție în subordine sau sub controlul funcțiilor deținute în aceeași autoritate publică sau în altele de rudele lui directe sau de rudele lui prin alianță (în cazul în care este încălcată această restricție, funcționarul public este transferat într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul este imposibil, unul este concediat, la decizia organului ierarhic superior).

Se admite, ca prin lege încadrarea într-o funcție publică să fie condiționată și de îndeplinirea altor cerințe speciale, cum ar fi:

- Condiția loialității față de stat și autoritatea publică în cauză. (Conform art. 15 al legii serviciului public "cetățenii încadrați pentru prima dată în serviciul public în calitate de persoane cu funcție de răspundere și funcționarii publici promovați pentru prima dată în posturi cu funcție de răspundere depun jurămînt". Refuzul de a depune jurămîntul împiedică încadrarea persoanei în funcție publică).

- Condiția reputației care răspunde exigențelor funcției (astfel art. 12 al

legii serviciului public prevede că "la încadrarea în serviciul public și ulterior în fiecare an, funcționarul este obligat să prezinte, în modul stabilit de lege, o declarație privind veniturile, averea imobiliară și mobilă de valoare, depunerile bancare și hîrțile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate. Declarația trebuie să cuprindă și bunurile care aparțin soției (soțului), precum și copiilor minori. Refuzul de a prezenta declarația sau prezentarea de date eronate are ca efect neîncadrarea în serviciul public sau destituirea).

- Condiții referitoare la vîrstă, vechime în specialitate, aptitudini, efectuarea unui stagiului de specialitate etc. (Conform art. 16 al legii serviciului public la încadrarea în serviciul public prin angajarea sau numire părțile pot conveni asupra susținerii unei perioade de probă, în care se verifică dacă persoana corespunde funcției. Perioada de probă nu poate depăși 6 luni).

- Pentru unii funcționari publici există interdicția de a fi membru al vreunui partid sau altei organizații social-politice (de exemplu, conform alin. 3 art. 49 al legii privind administrația publică locală din 6 noiembrie 1998, secretarul consiliului local nu poate fi membru de partid).

4. Încadrarea în funcțiile publice

În Republica Moldova, încadrarea în funcțiile publice se face prin angajare, numire, alegere și concurs (art. 14 al legii serviciului public). Funcțiile de specialiști se ocupă prin angajare și concurs. *Angajarea* o efectuează autoritatea publică, unde persoana urmează să activeze, în baza studiilor de specialitate și a particularităților individuale, cerute de funcția respectivă. Funcțiile de conducere (de răspundere) se ocupă prin numire, alegere și concurs. Ocuparea funcțiilor publice prin *numire* se efectuează de autoritatea publică ierarhic superioară sau de persoana cu funcție de răspundere împuternicită. Procedul de angajare prin *alegere* are avantajul că funcționarul se bucură de oarecare independență față de autoritatea centrală, oferind posibilitatea ca funcția publică să se exercite sub influența și în conformitate cu opinia publică. Cel mai mare dezavantaj al alegerii, ca modalitate de ocupare a funcției publice este influența politică a partidelor la alegeri; prin repetate alegeri nu se poate asigura nici unitatea de acțiune în conducerea serviciilor publice.

În opinia noastră cea mai adecvată metodă de încadrare în serviciul public este *concursul*, avînd următoarele avantaje:

- Are ca obiectiv asigurarea respectării principiului egalității accesului la funcții publice și a principiului meritului la încadrarea și la avansarea în serviciul public;

- Concursul presupune publicitate în procedura angajării și de aceea permite un control al opiniei publice asupra politicii de cadre;

- Concursul oferă prin publicitatea sa posibilitatea prezentării unui

număr mai mare de candidați, ceea ce permite selectarea mai riguroasă;

- Concursul se poate desfășura numai dacă au fost stabilite condițiile petrecerii lui. Candidatul care a câștigat concursul va putea pretinde numirea în funcția respectivă (persoana care, deși a câștigat concursul, dar nu a fost numită în funcția publică pentru care a candidat, are dreptul la acțiune în instanțe de judecată). În acest fel, subiectivismul în alegerea cadrelor este limitat;

- Concursul presupune existența unei comisii de specialiști (juriu), a cărei apreciere oferă mai multe garanții de obiectivitate.

Dezavantajul concursului constă în aceea că el permite doar de a determina aptitudinile intelectuale ale candidaților și mai puțin calitățile morale și de caracter, viitoarele relații cu superiorii, colegii, cetățenii. Metodologia organizării concursului poate fi diversă: verificarea pregătirii teoretice a candidaților prin probe scrise sau orale; verificarea aptitudinilor practice, ceea ce permite o apreciere mai completă; pot fi organizate doar teste de personalitate (concurs al dosarelor personale ale candidaților). De regulă, concursul se poate desfășura asupra unei tematici cunoscute dinainte, preferîndu-se lucrările scrise secrete, pentru a asigura garantarea egalității de tratament. De exemplu, în Franța, Spania, Belgia, Luxemburg baza concursului o reprezintă cunoștințele teoretice și testul de logică; în Italia, Marea Britanie, Portugalia, baza concursului o formează partea practică; în Grecia candidații completează un formular special. Pentru ca o persoană fizică să poată fi încadrată într-o funcție publică este necesar:

- Să existe în cadrul serviciului public o funcție publică vacantă;

- Să se organizeze concurs pentru ocuparea acestei funcții publice.

Concursul trebuie să fie făcut public, cu precizarea datei, locului de desfășurare, probelor de concurs, condițiilor minime de pregătire, vechime în specialitate etc., precum și faptul dacă acest concurs se organizează sub formă de concurs al dosarelor personale ori sub formă de examinare a cunoștințelor și a aptitudinilor practice ale candidaților. Nepublicarea condițiilor desfășurării concursului atrage nulitatea numirii în funcție, deoarece actul de numire va fi emis cu încălcarea legii;

- Să existe un juriu imparțial, obiectiv și independent atât de puterea politică, cât și de șefii serviciilor în cadrul cărora urmează a fi angajată persoana respectivă. Juriul trebuie să respecte regulamentul concursului (n-are dreptul de a fixa reguli suplimentare sau să încalce regulile concursului stabilite de autoritatea competentă). Juriul are puterea suverană de a aprecia aptitudinile candidaților (autoritatea publică, respectiv, nu poate dicta, cere anularea sau modificarea rezultatelor concursului stabilite de juriu). O asemenea modalitate de încadrare în serviciul public o întâlnim, spre exemplu, în Franța, Italia, Spania, Portugalia. Pe cînd în Danemarca, Germania, Olanda recrutarea în funcții publice se face exclusiv de către administrație, iar în Marea Britanie, Belgia, Irlanda există un organ public

specializat în această operație;

- Să se participe la concurs și să se facă publice rezultatele concursului cu indicarea mediilor obținute de concurenți în ordinea lor descrescândă;

- Să se emită, în baza rezultatelor concursului (autoritatea publică fiind obligată să respecte clasamentul juriului), ordinul sau decizia de numire în funcție, cu precizarea datei viitoare de la care produce efecte actul de numire. Indiferent de denumirea pe care o poartă actul de numire a unei persoane fizice într-o funcție publică, acesta este un act administrativ de autoritate care determină natura juridică a raporturilor ce se stabilesc între serviciul public și funcționarul public. Actul de numire este un act unilateral de voință, prin care statul atribuie efectele unei situații juridice la o anumită persoană, investind pe un particular cu toate drepturile și obligațiile care decurg din funcțiunea publică. Acest act nu implică nimic contractual, ci, dimpotrivă, este un act de supunere din partea individului la o stare legală stabilită. Actele administrative de autoritate pot fi atacate în instanțe de judecată.

- Persoana fizică numită să presteze jurământul cerut de lege pentru investire. Data depunerii jurământului constituie momentul investirii. Jurământul se depune o singură dată, în prezența colectivului unității respective a autorității publice, în fața simbolurilor de stat, la, cel mult, 10 zile de la ocuparea funcției. Dacă, pînă la depunerea jurământului persoana fizică numită sau aleasă într-o funcție publică a emis acte juridice, acestea sînt nule de drept.

- Funcțiile publice le ocupă persoanele care au gradul de calificare necesar stabilit de art. 9 al legii serviciului public. Trecerea funcționarului public într-un alt grad de calificare se face succesiv, în corespundere cu pregătirea lui profesională, cu rezultatele muncii și ale atestării. Gradul de calificare se conferă de autoritatea publică care a angajat funcționarul. Pentru trecerea în gradul de calificare imediat superior, vechimea în grad este de, cel puțin, doi ani (pentru îndeplinirea unor misiuni de răspundere deosebită, funcționarul public poate fi trecut, înainte de termen, în următorul grad de calificare superior sau poate fi trecut în gradul ce îl depășește pe cel anterior cu un grad). Gradele de calificare se conferă pe viață. Funcționarul public poate fi degradat sau retrogradat numai prin hotărîre judecătorească pentru săvîrșirea unor acțiuni ilegale, ce prevăd răspundere penală, precum și pentru conferire a gradului de calificare cu încălcarea legislației în vigoare. Dacă persoanele care se încadrează în serviciul public nu au gradul de calificare respectiv, li se stabilește o perioadă de probă. Comisia de atestare examinează, în perioada stabilită, corespunderea acestora funcției deținute și decide asupra conferirii gradului de calificare. Perioada de probă nu se stabilește funcționarilor publici încadrați în serviciul public prin alegere sau concurs, sau în cazul transferării în o altă autoritate publică.

5. Drepturile și obligațiile funcționarului public

În privința drepturilor și obligațiilor în exercitarea funcțiilor publice, distingem categoria drepturilor și libertăților ce revin oricărui salariat și drepturi și libertăți specifice funcționarului public.

Drepturile comune sînt în general prevăzute de Constituția Republicii Moldova și legislația muncii, fiind următoarele: dreptul la muncă și la protecția muncii (dreptul la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, la protecția împotriva șomajului, la odihnă – art. 43 al Constituției); dreptul la o salarizare corespunzătoare, dreptul la asigurări sociale (dreptul la pensie și la ajutor în caz de incapacitate temporară de muncă), dreptul la opinii proprii (art. 32 al Constituției), dreptul de a cunoaște și ataca deciziile individuale care îl privesc, dreptul la petiționare (art. 52 al Constituției), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art. 53 al Constituției) etc.

Drepturile specifice funcționarului public sînt prevăzute în alin. 1, art. 10 al legii serviciului public:

- Dreptul să examineze și să ia decizii în limitele împuternicirilor sale;
- Dreptul să solicite, în limitele competenței sale, și să primească de la alte autorități publice, precum și de la persoane juridice și fizice, indiferent de tipul de proprietate și forma lor de organizare juridică, informația necesară;
- Dreptul să-și perfecționeze pregătirea profesională (conform art. 21 al legii serviciului public, funcționarii publici își perfecționează pregătirea profesională prin diverse forme de instruire în sistemul de stat de pregătire și reciclare a cadrelor, ei urmînd cursuri de perfecționare o dată la 4 ani. Rezultatele instruirii și nivelul de calificare se iau în considerare la avansarea în serviciu);
- Dreptul să-și cunoască drepturile și obligațiile de serviciu;
- Dreptul să se asocieze în sindicate și să participe la activitatea lor în afara orelor de program;
- Dreptul să beneficieze de protecție juridică, în corespundere cu statutul său;
- Dreptul să fie remunerat conform funcției, pregătirii profesionale și experienței sale de muncă. (Salariile funcționarilor publici nu se negociază, ele sînt cele menționate în statele de funcții. În doctrina franceză se vorbește despre obligația funcționarului public de a-și ridica salariul, el neavînd dreptul să-l refuze, deoarece salariul este plătit nu în interesul funcționarului public, dar în interesul statului, adică este destinat să asigure demnitatea serviciului public. În așa mod, funcționarul nu poate să-și refuze remunerarea);
- Dreptul funcționarului public la carieră, adică dreptul să avanseze în serviciu corespunzător pregătirii lui profesionale, capacităților intelectuale, rezultatelor atestării, conștiințozității în exercitarea atribuțiilor, în cazul în

care participă la concursul pentru ocuparea posturilor vacante de un rang superior;

Obligațiile comune tuturor angajaților sînt fixate în Constituția Republicii Moldova (articolele 55-59) și în legislația muncii, fiind următoarele: îndeplinirea cu exactitate și promptitudine a sarcinilor ce-i revin; să respecte disciplina de serviciu și programul de funcționare a serviciului public în care își desfășoară activitatea, devotamentul față de țară (art. 56 al Constituției – cetățenii, cărora le sînt încredințate funcții publice, răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în cazurile prevăzute de lege, depun jurămîntul cerut de ea) și obligația de fidelitate față de instituția în care activează (funcționarul trebuie să se abțină de la orice fapt care ar putea să aducă un prejudiciu unității în care își desfășoară activitatea) ș.a.

Obligațiile specifice ale funcționarilor publici sînt prevăzute de alin. 2, art. 10 al legii serviciului public, funcționarul public fiind obligat:

- Să execute la timp și calitativ deciziile autorităților publice în problemele ce țin de competența lui (obligațiunea de subordonare ierarhică). Dar, în cazul în care funcționarului public i se încredințează o însărcinare a cărei legalitate este îndoielnică, el are obligația să informeze imediat șeful nemijlocit, iar dacă însărcinarea rămîne în vigoare, să se adreseze conducerii ierarhice superioare și să execute însărcinarea, dacă se confirmă legitimitatea ei. La solicitarea funcționarului, însărcinarea, a cărei legalitate trezește îndoieli, se emite în scris. Răspunderea pentru efectele îndeplinirii unor însărcinări nelegale o poartă persoana cu funcție de răspundere care a aprobat executarea lor;

- Să dirijeze în cunoștințe de cauză sectorul de muncă încredințat, să manifeste inițiativă și perseverență, să asigure îndeplinirea întocmai a sarcinilor ce stau în fața autorității publice;

- Să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;

- Să se călăuzească, în exercitarea atribuțiilor, de legislația în vigoare, să fie obiectiv și imparțial, să nu dea dovadă de tergiversări și burocratism;

- Să examineze la timp propunerile, cererile și plîngerile cetățenilor în domeniul activității sale de serviciu, în conformitate cu legislația;

- Să studieze opinia publică și să țină cont de aceasta în activitatea sa;

- Să furnizeze publicului, în cadrul serviciului, informațiile cerute (obligația de informare publică), totodată fiind obligat să păstreze secretul de stat și un alt secret ocrotit de lege, precum și al informațiilor despre cetățeni de care ia cunoștință în exercitarea atribuțiilor, dacă astfel este stabilit de legislație;

- Să-și perfecționeze în permanență pregătirea profesională;

- Să se abțină în exercitarea funcției sale de la exprimarea opiniilor personale politice și ideologice și de la comentarea activității autorității publice unde activează (obligația de rezervă).

Conform alin. 3, art. 11 al legii serviciului public funcționarul public nu

are dreptul:

- Să dețină două funcții în același timp sau să cumuleze o altă muncă, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică și în asociații obștești, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice și de creație. Deci, putem vorbi de incompatibilitate de funcție, adică de neputința funcționarului public de a se ocupa de anumite îndeletniciri în afara funcției pe care o deține. Pornind de la faptul că, o funcție publică este ansamblul de atribuții, puteri și competențe, considerăm că o persoană fizică nu poate, practic, să realizeze în același timp atribuțiile, puterile și competențele a două sau mai multe funcții publice, căci interesul general cere ca funcționarul să-și consacre întreaga sa activitate funcției ce o îndeplinește;

- Să fie împuternicit al unor terțe persoane în autoritatea publică în care este angajat;

- Să desfășoare nemijlocit activitatea de întreprinzător ori să înlesnească, în virtutea funcției sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice în schimbul unor recompense, servicii, înlesniri;

- Să aibă conturi nedeclarate în băncile din străinătate;

- Să plece în delegație peste hotare din contul persoanelor fizice și juridice, cu excepția deplasărilor de serviciu, prevăzute în acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte sau conform înțelegerilor dintre autoritățile publice ale Republicii Moldova și organele respective din alte state;

- Să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice respective, de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală;

- Funcționarul public are obligația de demnitate, adică prin întregul lor comportament și prin ținută funcționarii publici sînt obligați să se arate demni de încrederea pe care o impune poziția lor oficială și să se abțină de la orice act de natură să compromită prestigiul funcției pe care o dețin. Este interzis funcționarilor publici ca, direct sau indirect, să solicite, să accepte sau să facă să li se promită, pentru ei sau pentru alții, pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, daruri, servicii sau alte avantaje, cu excepția semnelor de atenție simbolice, conform normelor de politețe și ospitalitate recunoscute.

Sintetizînd cele expuse mai sus, considerăm că ceea ce are cu siguranță nevoie funcționarul public pentru o activitate eficientă este: stabilitate în funcție; remunerare adecvată, obiectivitate în promovarea și garantarea dreptului la carieră profesională. Dacă prin noțiunea de funcție publică înțelegem o profesie în virtutea căreia persoana care o ocupă are un drept la carieră, optăm pentru asigurarea *stabilității în funcția publică*, care ar garanta încă de la ocuparea funcției apărarea funcționarului public de eventualele

abuzuri ale conducerii serviciului public, care ar putea să-l sancționeze, să-l transfere sau să-l înlăture din funcție numai în condițiile legii și ar facilita obținerea experienței în exercitarea atribuțiilor, puterilor și competențelor ce le revin funcționarilor publici.

Astfel, prin stabilitate înțelegem situația juridică a unui funcționar public care nu poate fi transferat, pedepsit, înlocuit sau destituit decât în cazurile și cu respectarea formelor stabilite de lege. Stabilitatea este o consecință logică a continuității funcției publice fiind caracteristică pentru sistemul carierii (le system de carriere), și nu pentru cel al angajării (le system d'emploi). Or, odată ce funcționarul a ocupat o anumită funcție publică, în general prin concurs, el poate rămîne toată viața (sau pînă la atingerea plafonului de vîrstă) în corpul respectiv, avansînd potrivit meritelor sale și regulilor de apreciere și promovare existente.

Deci, funcționarul face o carieră din funcția publică, aceasta devine rațiunea profesională a existenței sale. Iar dreptul la carieră conduce la existența dreptului la avansare, *avansarea* fiind trecerea funcționarului public, cu acordul său, într-un alt grad sau treaptă profesională superioară în cadrul aceleiași funcții sau trecerea într-o funcție superioară. În așa fel, fiecare funcționar public, în baza capacităților sale intelectuale, are dreptul la ocuparea funcțiilor vacante de un rang superior, căci gradele superioare ar trebui să fie completate cu funcționari care cunosc organizarea și funcționarea serviciilor publice, au experiență, numai gradele cele mai inferioare putînd fi ocupate de persoane din afara serviciului. Conform alin. 2, art. 19 al legii serviciului public de dreptul la avansarea în serviciu beneficiază funcționarii care au obținut rezultate mai bune în muncă, au dat dovadă de spirit de inițiativă, își perfecționează continuu pregătirea profesională, sînt incluși în rezerva de cadre și au gradul de calificare necesar. În rezerva de cadre sînt incluși funcționarii publici care au urmat cursuri de perfecționare, au gradul de calificare necesar și sînt recomandați, de comisia de atestare, pentru funcții superioare, precum și persoanele care, prin calitățile lor, pot deține funcțiile respective. Comisia de atestare (care activează pentru îmbunătățirea procesului de selectare și repartizare a cadrelor, pentru stimularea perfecționării profesionale) apreciază (o dată la trei ani) activitatea funcționarului public, competența lui profesională, cultura juridică, capacitatea de a lucra cu oamenii și corespunderea funcției pe care o deține.

6. Încetarea serviciului public

Ținînd cont de specificul exercitării funcției publice (arătat mai sus) optăm pentru existența unui statut original al funcționarului public, unde ar fi reglementată complet și multilateral și problema încetării serviciului public, excluzînd în așa fel, aplicarea normelor generale ale dreptului muncii funcționarilor publici. Încetarea serviciului public are loc atît în temeiul și modul stabilit de legislația muncii (articolele 33, 36 – 38, 42, 263 ale Codului

Muncii al Republicii Moldova), cât și în cazurile reglementate de articolele 28 și 29 ale legii serviciului public. Art. 33 al Constituției Republicii Moldova prevede temeiurile generale de încetare a raporturilor juridice de muncă izvorâte din contractul individual de muncă, ele fiind: acordul părților, expirarea termenului contractului, desfacerea contractului de muncă din inițiativa salariatului, din inițiativa administrației sau la cererea Curții de Conturi, transferarea lucrătorului la o altă instituție sau trecerea la o funcție electivă, intrarea în vigoare a sentinței judecătorești care exclude posibilitatea salariatului de a continua munca respectivă ș.a.

Articolele 36 și 37 ale Constituției Republicii Moldova reglementează desfacerea contractului de muncă din inițiativa salariatului, el avînd dreptul să desfacă contractul încheiat pe un termen nedeterminat, urmînd să anunțe în scris despre aceasta administrația cu două săptămîni înainte; iar contractul încheiat pe un anumit termen poate fi desfăcut înainte de termenul stabilit la cererea lucrătorului în cazul încălcării de către administrație a legislației muncii și din alte motive întemeiate (de exemplu, în caz de invaliditate).

Conform art. 38 al Constituției Republicii Moldova, administrația poate desface unilateral contractul de muncă în cazurile: lichidării, reorganizării sau reprofilării instituției, reducerea numărului sau a statului de personal; constatării faptului că salariatul nu corespunde funcției ocupate; restabilirea la lucru a salariatului, care a îndeplinit anterior această muncă; neîndeplinirea sistematică de către salariat a îndatoririlor sale ș.a.

La cererea Curții de Conturi, administrația instituției poate să desfacă, în temeiul art. 42 din Constituția Republicii Moldova, acordul de muncă cu conducătorul (persoana cu funcții de răspundere) care a încălcat legislația sau nu a asigurat respectarea ei. Art. 263 al Constituției Republicii Moldova prevede temeiuri suplimentare pentru încetarea contractului de muncă ale unor categorii de salariați în anumite condiții, ele fiind: încălcarea gravă o singură dată a îndatoririlor de muncă de către conducătorul ales, confirmat sau numit în funcție de organele supreme ale puterii de stat și ale administrației de stat, de ministere și departamente, de organele administrației publice locale; neachitarea de către persoana cu funcții de răspundere a instituției, indiferent de tipul de proprietate și forma organizatorico-juridică, a salariilor ce li se cuvin salariaților în termenul și modul stabilit; încălcare de către funcționari a prevederilor legislației privind combaterea corupției și protecționismului. Legea serviciului public, spre deosebire de Codul Muncii, stabilește temeiuri specifice de încetare a raporturilor dintre serviciul public și funcționarul public, conform art. 28 ele fiind următoarele:

- neexecutarea obligațiilor prevăzute la art. 10, alin.2 (neexecutarea la timp a deciziilor autorităților publice, nerespectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, divulgarea secretului de stat și a altui secret ocrotit de lege, neperfecționarea pregătirii profesionale și altele obligații arătate mai sus);
- încălcarea restricțiilor prevăzute la art. 11, alin. 3. (incompatibilitatea

funcțiilor, nedeclararea conturilor în bănci din străinătate, participarea la greve care dereglează funcționarea autorității publice respective, desfășurarea activității de antreprenor și altele enumerate mai sus);

- comiterea încălcărilor enumerate la art. 30, alin. 4. (încălcarea regulilor concursului de angajare în serviciul public, angajarea ignorând restricțiile prevăzute la art. 11 (arătate mai sus), nerespectarea regulilor de atestare a funcționarilor publici și de conferire a gradelor de calificare);

- nerespectarea exigențelor speciale prevăzute la art. 12 alin. 1 (neprezentarea declarației privind veniturile);

- refuzul de a depune jurământul prevăzut la art. 15;

- pierderea cetățeniei Republicii Moldova;

- expirarea împuternicirilor în funcția publică;

- demisionarea în legătură cu schimbarea conducătorilor autorității publice, a persoanelor care dețin funcții de rangul întâi și a persoanelor care dețin funcții prevăzute la art. 14 alin. 8 (intrarea în funcție a unor noi conducători ai aparatului Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Cancelariei de Stat, ministerelor și altor autorități publice centrale are ca efect încetarea activității în funcțiile respective prin demisionare a consilierilor, ajutorilor, funcționarilor serviciilor de presă și secretarilor);

- dimisionarea conform art. 29 alin. 1 (depunerea cererii de demisie din funcția de rangul întâi din propria inițiativă, demisionarea condiționată de atingerea unei anumite vârste și a unei anumite vechimi în muncă, inclusiv în serviciul public).

Conchidem următoarele modalități de încetare a raporturilor dintre serviciul public și funcționarul public: demisia, pensionarea, eliberarea din funcție, destituirea din funcție, expirarea mandatului și decesul.

Demisia constă în manifestarea de voință a funcționarului public de a înceta raporturile de serviciu în care este încadrat.

Pensionarea constă în dreptul funcționarului public ca, la îndeplinirea condițiilor cerute de lege (cu privire la vechimea în muncă și a unei anumite vârste), să înceteze raporturile de serviciu și să se pensioneze.

Eliberarea din funcție constă în încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public, ca urmare a dispoziției unilaterale a conducătorului serviciului public ori a organului ierarhic superior, luată în anumite cazuri (ivirea unor motive de incompatibilitate, pierderea cetățeniei etc.).

Distituirea din funcție constă în încetarea raporturilor de serviciu, în condițiile legii, ca măsură disciplinară de către conducătorul serviciului public sau organul ierarhic superior, numai în cazul săvârșirii unor abateri disciplinare grave sau când funcționarul public a fost condamnat prin sentința instanței de judecată.

Expirarea mandatului este modalitatea de încetare a raportului de serviciu care se referă la funcționarii publici aleși, precum și la cei numiți pe o perioadă anumită.

7. Răspunderea juridică a funcționarului public

Conform alin. 1. art. 30 al legii serviciului public, răspunderea juridică a funcționarilor publici poate îmbrăca mai multe forme: răspundere disciplinară, materială, administrativă și penală. *Răspunderea disciplinară* a funcționarului public este reglementată atât de legislația muncii (articolele 143-147 CMRM), cât și de alte acte normative (statute și regulamente disciplinare). Ea survine în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare a obligațiilor funcției deținute. Art. 143 din Constituția Republicii Moldova stabilește sancțiunile disciplinare, ele fiind observația, muștrarea, muștrarea aspră și concedierea. Alte sancțiuni disciplinare pot fi prevăzute de statute și regulamente disciplinare ale unor categorii de funcționari. Legea serviciului public nu stabilește sancțiuni disciplinare specifice funcționarilor publici, făcând trimitere la sancțiunile prevăzute de Codul Muncii (doar în art. 30, alin. 4 al legii serviciului public sînt prevăzute unele sancțiuni disciplinare: retrogradarea pe un termen de pînă la un an și concedierea). Considerăm aceste măsuri insuficiente pentru o abatere disciplinară a unui funcționar public, care exercită o activitate de interes general. Sancțiunile disciplinare se aplică de organul căruia i se atribuie dreptul de angajare a funcționarului respectiv.

Funcționarilor care poartă răspundere disciplinară conform statutelor, regulamentelor și altor acte legislative cu privire la disciplină, li se pot aplica sancțiuni disciplinare și de organele ierarhic superioare. Hotărîrea (ordinul, dispoziția) referitoare la aplicarea sancțiunii disciplinare poate fi atacată în fața organelor ierarhic superioare sau a instanței de judecată. Sancțiunea disciplinară se aplică imediat după constatarea abaterii, dar nu mai tîrziu de o lună după ziua constatării ei, neputînd fi aplicată după trecerea a 6 luni din ziua săvîrșirii abaterii, iar, în urma reviziei sau a controlului activității economice și financiare, cel mai tîrziu după doi ani de la data săvîrșirii ei. Dacă, în decurs de un an de la data aplicării sancțiunii disciplinare, nu se va aplica funcționarului o nouă sancțiune disciplinară, se consideră că acesta nu a fost atras la răspundere disciplinară.

Răspunderea materială intervine atunci cînd, printr-o faptă ilicită în legătură cu ori în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, funcționarul public cauzează un prejudiciu direct serviciului public în care își desfășoară activitatea sau particularilor (persoanelor fizice și juridice). Răspunderea materială constă în stabilirea obligației de reparare a daunei efectiv cauzate. Conform art. 53, alin. 1 al Constituției Republicii Moldova persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică are posibilitatea de a cere despăgubiri fie de la funcționarii vinovați de

producerea pagubei, fie de la organele administrației publice unde activează respectivii funcționari (autoritatea avînd dreptul la acțiune în regres asupra funcționarului public). Răspunderea pentru pagubele pricinuite în urma îndeplinirii unor însărcinări nelegale o poartă persoana cu funcție de răspundere care a aprobat executarea lor.

Răspunderea administrativă intervine atunci cînd, în timpul executării funcției sale, funcționarul public săvîrșește o contravenție administrativă, adică nu îndeplinește sau îndeplinește difectuos o funcție. Sancțiunile administrative sînt prevăzute de art. 23 al Codului cu privire la Contravențiile Administrative și pot fi aplicate pentru săvîrșirea contravențiilor administrative cum ar fi: încălcarea legislației muncii (art. 41), încălcarea legislației funciare (art. 52 al Constituției), încălcarea regulilor și a normelor sanitaro-igienice și sanitaro-antiepipedemice (art.42); încălcarea excesivă a energiei electrice și termice (art. 96); încălcarea legislații cu privire la petiții (art. 199 (3)) ș.a.

Răspunderea penală survine în cazul săvîrșirii de către funcționarii publici a unei infracțiuni, conducătorul autorității publice fiind obligat în cazurile cînd acțiunile funcționarului, legate de îndeplinirea obligațiilor de serviciu, întrunesc elemente componente ale infracțiunii, să prezinte materialele respective organelor de cercetare sau anchetă penală, și, în baza deciziei acestora, să-l înlătore de la executarea obligațiilor de serviciu. Capitolul al optulea al Codului Penal al Republicii Moldova prevede infracțiuni, subiecți ai cărora pot fi numai funcționarii publici – persoane cu funcții de răspundere (conform art.183 al CPRM ele fiind persoanele cărora li se acordă permanent sau provizoriu – în virtutea legii, prin numire, alegere sau prin încredințarea unei însărcinări – anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție ori organizatorico-economice). Aceste infracțiuni sînt următoarele:

- abuzul de putere sau abuzul de servicii (art. 184 CPRM) – folosirea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu, dacă ea a cauzat daune considerabile intereselor publice, fie drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice;

- excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 185 CPRM) – săvîrșirea de către o persoană cu funcție de răspundere a unor acte, care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate de lege, dacă acestea au cauzat daune considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice;

- neglijența (art. 186 CPRM), neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către o persoană cu funcții de răspundere a îndatoririlor sale ca rezultat al atitudinii neglijente sau neconștiincioase față de ele;

- nerespectarea cerințelor legii Republicii Moldova cu privire la funcționarea limbilor pe teritoriul Republicii Moldova (art. 186¹ CPRM);

- luarea de mită (art. 187 CP RM);
- mijlocirea mituirii (art. 187¹ CP RM);
- darea de mită (art. 188 CPRM);
- falsul în actele publice (art. 189 CP RM) – înscrierea în actele oficiale a unor date intenționat false, precum și întocmirea și eliberarea unor acte intenționat false.
- primirea de către funcționar a recompensei nelegitime (art. 189³ CP RM) – primirea de către un funcționar, care nu este persoană cu funcție de răspundere, a unei recompense nelegitime pentru îndeplinirea acțiunilor ce intră în atribuțiile sale de serviciu;
- nerespectarea de către persoana cu funcții de răspundere a prevederilor legii privind combaterea corupției și protecționismului (art. 189⁴ CP RM)

Bibliografie:

1. A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, București, 1996.
2. V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român (partea generală)*, București, 1993.
3. Guy Braibant, *Le droit administratif francais*, Dalloz; 1984.
4. Rene Chapus, *Droit administratif general*, tome II, Montchrestien, 1989.
5. Yves Meny, *Politique comparee. Les democraties: Allemagne, Etas-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Montchrestien, 1993.
6. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism spre descentralizare*, Cartier, 1998.
7. A. Bantuș, *Statutul juridic al funcționarului public în Republica Moldova. Teză pentru obținerea gradului științific de doctor în drept*, Chișinău, 1999.

Igor Munteanu
Doctor în științe politice,
Președintele Fundației Viitorul

Dezvoltarea democrației locale: privire de ansamblu

I. Mecanismele legale de reprezentare

Constituirea unor Consilii majoritare, prin victoria unui partid în alegeri, nu răstoarnă principiul axiomatic după care aceste consilii trebuie să servească “interesului general” al comunităților pe care le reprezintă, iar consilierii aleși de către cetățenii unei comunități locale (mai mari sau mai mici) trebuie să înțeleagă foarte profund principiul că, prin victoria în alegeri a partidului lor, nu au devenit simple pîrghii de influență a partidului în mediul localității lor respective și că, împreună cu ceilalți consilieri, vor dori să identifice ori chiar să negocieze prioritățile dezvoltării locale. Democrația locală reprezintă tocmai garanția unui abuz instituționalizat de putere în folosul unei persoane (a primarului, de exemplu) sau a unui grup de persoane (a consilierilor majoritari). Tot astfel, primarii, angajații primăriilor sau funcționarii publici de nivel local sau regional, se fac legal responsabili pentru exercitarea competențelor lor specifice, după desemnarea în funcții, în fața primarului – ca primă instanță administrativă competentă, și a consiliului local – ca instanță politică competentă asupra tuturor chestiunilor care fac obiectul interesului public local. Această regulă esențială a democrației locale este valabilă de sus pînă jos într-un stat de drept, fiind necesară, în special, pentru a se evita transformarea celor aleși – în activiști de partid, dar și cea a funcționarilor administrației publice – în simple piese removabile: fie a organelor partidului cîștigător în alegeri, fie a unor congregații de interese personalizate chiar de către primarul nou ales. Să analizăm în continuare semnificațiile relației între “democrația locală” – ca instituție menită să dea expresie politică intereselor comunității locale și “dezvoltarea locală” – ca ansamblu de acțiuni, îndreptate spre progres social, dezvoltare economică și prosperitatea tuturor cetățenilor unei comunități respective. Statutul de autoritate publică este, astfel, un statut acceptat public de a produce politici.

Din această perspectivă, trebuie să subliniem că, adeseori, autoritățile publice locale nu înțeleg să exercite deplinătatea competențelor de care dispun în mod legal. Este extrem de important ca autoritățile publice locale să-și definească exact identitatea puterii pe care o mînuiesc și aici trebuie să apelăm la ajutorul cîtorva explicații necesare. Se recunoaște faptul că orice societate își trage originile de la o distribuire de putere, și numele - de la tipul de putere exercitat spre atingerea unei organizari distincte. Conceptul de putere, în sens global – putere politică, putere a statului, dar și putere

locală, trebuie de înțeles că “o capacitate generalizată de aplicare sectorială a voinței publice”. O națiune mică sau un grup de muncitori se abține de la opunerea de rezistență nu pentru că ar avea siguranța că vor fi pedepsiți (sau că nu vor fi răsplătiți, dacă ar pune piedici acțiunilor urmărite de “mînuitorul puterii”), ci din cauza că probabilitatea aplicării unui tratament cu caracter de pedeapsă este mai mare decît sînt dispuși să accepte. Dacă, însă, agenții controlului nu vor putea aplica sancțiuni, cel puțin ocazional, puterea lor va slăbi și rezistența va spori pe măsură ce aceasta ar contribui la o adaptare a probabilităților subiective.

Potrivit unei formule plastice, aparținînd lui Bertrand de Jouvenel, puterea “se extinde tocmai în baza credințelor enunțate față de ea”. Pentru ca să merite docilitatea supușilor săi, puterea trebuie și este suficient să urmărească și să realizeze **binele comun**. Ceea ce există efectiv este credința umană în legitimitatea puterii, este speranța că ea va fi benefică, este sentimentul cu privire la forța ei. Dar, evident, ea (puterea) nu are un caracter legitim decît prin conformitatea cu ceea ce oamenii consideră modalitatea legitimă a puterii, nu are caracter binefăcător decît prin conformitatea scopurilor sale cu ceea ce cred oamenii ca este bine. În sfîrșit, nu are forță decît prin intermediul forței pe care oamenii cred că trebuie să i-o atribuie. Puterea poate să se bazeze numai pe forță, fiind sprijinită doar pe obișnuință, dar nu ar putea să sporească decît pe baza creditului, care, din punct de vedere logic nu este inutilă creării și menținerii ei și care, în majoritatea cazurilor, nu îi este străină din punct de vedere istoric. **PUTEREA – REPREZINTĂ UN ORGANISM PERMANENT, FAȚĂ DE CARE AVEM OBIȘNUINȚA DE A NE SUPUNE, CARE ARE MIJLOACE MATERIALE DE CONSTRÎNGERE ȘI CARE ESTE SPRIJINITĂ DE PĂREREA CARE EXISTĂ CU PRIVIRE LA FORȚA EI, DE ÎNCREDERE ÎN DREPTUL EI DE A COMANDA (caracterul său legitim) ȘI SPERANȚA ÎN CARACTERUL EI BINEFĂCĂTOR.**

Dar, autoritățile publice nu există într-un vacuum de funcționare, ele fiind dependente de relațiile politice, instituțiile publice și cultura politică, specifice unei anumite societăți. Raportul dintre stat și cetățeni este dominat de tipul sistemului politic, în timp ce natura puterii politice - este determinată de calitatea relațiilor dintre diversele grupuri asociate de cetățeni în structura de funcționare a societății. Partidele politice reprezintă agenți de schimbare și de menținere a regimului politic. Relațiile autorităților publice locale cu partidele politice diferă de la stat la stat în funcție de regimul constituțional. Persoanele desemnate sau acceptate de partidele politice în cadrul organelor puterii executive sau reprezentanții aleși ai partidelor influențează funcționalitatea administrației publice, în general, fără, însă, ca aceasta să fie subordonată acestor partide și formațiuni politice, întrucît, potrivit legislației existente, administrarea treburilor publice se exercită în condițiile legii, a autonomiei funcționale și a democrației. Partidele reprezintă forme legale

de agregare a preferințelor politice, dar numai în condițiile respectării suveranității naționale, integrității teritoriale și a principiilor democratice ale societății. Politica este, după Mihaela Szobor, urmărirea progresului uman prin mijloace publice organizate, așa cum etica urmărește același scop cu instrumente private.

II. Dezvoltarea locală

Fără îndoială, dezvoltarea locală nu este o “mană cerească” și nici nu apare de la sine, ea fiind o sarcină a întregii comunități, aflată în serviciul membrilor săi, dar în administrarea nemijlocită a organelor puterii locale. Primăriile sînt, în acest fel, deținătorii “competenței juridice” de a produce fapte în serviciul “dezvoltării locale”, dar și obligații de administrare curentă a intereselor comunității, ceea ce se realizează, de obicei, prin furnizarea de servicii publice: furnizare de apă potabilă, gazificarea locuințelor, îngrijirea drumurilor, planificarea și amenajarea teritoriului, luarea gunoiului, asigurarea învățămîntului primar, creșele etc. Nu ar fi adevărat, însă, să credem că, prin exprimarea votului popular, noii “administratori” ai interesului general devin unicul subiect și animator al dezvoltării locale. Cetățenii își păstrează în continuare dreptul de a avea un cuvînt de spus în tot ceea ce privește felul cum sînt administrate interesele lor specifice, neașteptînd pînă această posibilitate le va fi oferită prin intermediul noilor alegeri locale, și această posibilitate derivă din prevederile legislației cu privire la organizarea referendumului local și obligația autorităților publice locale de a se consulta în mod curent cu populația locală. Pentru o mai bună repartizare a rolurilor, vom grupa aceste obligații în cîteva categorii distincte:

Consiliul local:

1. În primul rînd, Consiliile Locale trebuie să găsească modelul cel mai reușit de dezvoltare pentru zona respectivă, racordat la alte modele realizate de autorități regionale sau naționale, definind obiectivele și prioritățile pe termen scurt, mediu și lung. Programul dezvoltării locale trebuie să fie un program complex, care să cuprindă domeniile vitale ale unei colectivități locale, printre care: dezvoltarea infrastructurii, modernizarea serviciilor publice, înființarea de noi întreprinderi, acordarea de sprijin pentru întreprinderile mici și mijlocii, restructurarea și diversificarea industriilor existente în teritoriu, îmbunătățirea calității mediului înconjurător, stimularea activității de marketing regional în vederea atragerii investitorilor, cooperări transfrontaliere, organizarea și participarea la expoziții, asistența pentru șomeri etc.

2. În al doilea rînd, este util de amintit că o contribuție deosebită la implementarea conceptului de dezvoltare locală trebuie să-l aducă reprezentanții sectorului privat; drept care, una din prioritățile oricărui proiect de dezvoltare locală trebuie s-o constituie susținerea și crearea de noi întreprinderi private. Dezvoltare locală eficientă poate avea loc și în cazul

în care proiectul poate fi extins la nivel inter-comunal, inter-regional sau chiar transfrontalier. Un exemplu strălucit îl constituie, în acest sens, Regiunile Europene; exemplu: Regiunea transfrontalieră Transcarpatică, care integrează peste 1 mln. de oameni, provenind din 5 țări ale Europei de Est și Centrale, creînd, în acest scop, asociații în scopul cooperării resurselor materiale și financiare. De reținut că, formularea la nivel local a obiectivelor unui program de dezvoltare economică, solicită o intensă conștientizare a responsabilităților asumate, precum și a identificării resurselor potențiale sau prognozabile pentru un anumit segment de timp.

Primarii:

1. Primarii trebuie să fie cît mai dependenți de randamentul lor în fața propriilor alegători și Consilii locale. Primarii trebuie să comunice cît mai mult cu populația comunităților lor, prin explicarea obiectivelor care pot fi atinse, creînd anumite viziuni de schimbare. Primarii trebuie să încurajeze energia și ideile altora, inclusiv a consilierilor locali, a grupurilor de interes sau a cetățenilor interesați. Primarii trebuie să-și asculte propriii cetățeni. 2. Primarii nu trebuie să-și asume sarcini care aparțin în mod natural Guvernului național (chestiuni care țin, de exemplu de deciziile curților de justiție), indiferent de ce beneficii ar putea să le aducă interpretarea unor anumite chestiuni. Primarii nu trebuie să se înecă în rutina procedurilor funcționărești de fiecare zi (și aici trebuie de spus că puterea unui primar se măsoară prin capacitatea de performanțe și mîndria care însoțește acest proces, pe care o dezvoltă în alții și nu de mărimea bugetului ori de mașinile pe care le posedă!

În mod tradițional, rolul primarilor aleși prin vot direct de către populație este apreciat ca important și foarte important. Circa 63% din respondenții unui sondaj național considera, în 1998¹, că Primarii sînt responsabili de buna funcționare a administrației publice locale, față de 67%, în 1999. Pe de altă parte, rolul angajaților primăriilor comunale și orășenești se impune a fi tratat cu totul diferit. Înainte de toate, aceasta presupune formarea unei agende proprii, cît mai realiste, pe care autoritățile publice locale pot s-o mențină și s-o comunice comunităților lor specifice. Trebuie să recunoaștem că, adeseori, descentralizarea a fost nu atît o invitație, cît, mai degrabă, o sperietoare pentru autoritățile publice locale de pînă la 1998. Autoritățile locale au avut sentimentul că, prin recunoașterea capacității legale de a răspunde de bunul mers al tuturor afacerilor locale (în special – al celor legate de sfera socială, fiindcă banii oricum au rămas în buzunarele organelor deconcentrate ale Ministerului de Finanțe – direcțiile financiare județene) au avut senzația că cineva îi împinge în apă să înoate și aproape nu au simțit “gustul” competențelor lor, derivate din prevederile Constituției în ceea ce privește descentralizarea administrativă, autonomia funcțională și eligibilitatea organelor puterii locale.

¹Sondaj realizat în aprilie 1998 de către fundația Viitorul.

Dificultăți:

Printre dificultățile cel mai frecvent întâlnite la nivel comunal se numără următoarele: (a) dependența excesivă de sectorul agricol și de schimbările climaterice; (b) tehnologia învechită, tehnica agricolă uzată; (c) randamentul muncii scăzut; (d) rata mare a șomajului. Noi credem că problemele existente reprezintă mai mult efectele neînfruptării la timp a reformei și a ritmului extrem de încetinit cu care, cele mai importante dintre aceste reforme, și-au făcut loc în viața noastră. Tot atât de adevărat este că nici comunitățile locale nu au fost pregătite să accepte și să preia beneficiile pe care le aduceau aceste schimbări în viața comunităților locale. În primul rând, fiindcă nu au existat condițiile necesare pentru a efectua un transfer flexibil de la susținerea financiară a instituțiilor de învățământ de către stat spre finanțarea lor din bugetul local; în al doilea rând — fiindcă înainte de alte condiții, nu s-a dorit ca primăriile locale să poată colecta bani pentru bugetele lor locale, nu s-a dorit ca autoritățile locale să pună la îndoială "legitimitatea" deciziilor administrației de stat. În al treilea rând, cei mai mulți dintre specialiștii din sectorul agrar nu s-au gândit nici pentru o clipă la situația în care colhozurile și sovhozurile nu ar mai putea fi finanțate din bugetul statului, ceea ce va duce la falimentarea lor în masă, iar, pe de altă parte, micile gospodării țărănești vor fi puțin eficiente datorită suprafețelor reduse prelucrate și a îngrădirilor la exportul de produse agricole, atât spre piețele din Europa, cât și a celor din Rusia. În sfârșit, nici primăriile comunităților rurale nu s-au dovedit a fi suficient de pregătite pentru a face față noianului de probleme personale și generale, pe care cetățenii au dorit să le adreseze puterilor locale, preferând o lînchezală plăcută, în loc de a-și asuma obligații derivate din statutul juridic pe care-l obțineau în noiembrie 1998, prin noile legi privind administrația publică locală. Nu a schimbat mare lucru nici instituția alegerilor libere (1995, 1999), care a adus în fruntea comunităților locale oameni noi, aleși pe baze pluraliste și democratice, dar care nu a adus și instrumentele propice autonomiei locale efective în serviciul cetățenilor. De cele mai multe ori, autoritățile locale sînt tentate să mai funcționeze după tiparul fostelor "selsovete", cu programe întărite la centru și cu o activitate "mocnită", redusă la transmiterea unor dispoziții de la județ, cu așteptări supradimensionate pentru ajutorul pe care statul l-ar putea avea la îmbunătățirea situației lor "unice", și, în același timp, exprimînd o atitudine aproape ostilă față de toate sugestiile care li se fac în ceea ce privește asumarea inițiativei locale, implicarea resurselor locale, apropierea deciziilor de cetățean, căutarea de resurse suplimentare etc. Anterior, și statul, și fostele raioane s-au dovedit a fi răi sfătuitori ai organelor de putere locală, prin simplul motiv că nu făceau decît să cultive promisiuni care nu puteau fi realizate în timpul apropiat nici la nivel raional, și nici la nivel central. Pentru reala soluționare a problemelor locale, primarul trebuie să caute și să mobilizeze toate resursele locale, adică oameni, proprietăți comunale,

resurse naturale, inițiative private care, pe termen mediu, sînt singure în stare să asigure dezvoltarea locală a localității.

Soluții:

Se înțelege că sarcina “dezvoltării locale” nu este deloc presurată cu petale de trandafir, dar numai organele puterii locale pot să-și asume această urgență a problemelor de interes local, contribuind la apariția și educarea unui mediu favorabil economiei de piață și restructurării unităților economice locale. Un prim principiu de acțiune pentru autoritățile locale rezidă în consolidarea sentimentului de solidarizare comunitară cu un interes public existent. Este necesar, însă, ca autoritățile locale să adopte tehnici și motivații democratice pentru mobilizarea (de altfel – firească și salutară!) a cetățenilor pe care-i reprezintă, prin care pot pune inițiativele locale în slujba cetățenilor, fiind conștienți de zicala: “Pentru a face să înainteze barca, rolul administrației locale este de a ține cîrma și nu de a da la vîsle”. Alegerea unor instrumente de lucru eficiente, prin care să facă problemele simple și realizabile, poate ajuta autoritățile locale să-și îndeplinească misiunea și promisiunile pe care le-au făcut atunci cînd au fost alese, ori, altfel spus, autoritățile locale trebuie să creeze un mediu comunal (sau municipal) în care cît mai mulți oameni pot să-și rezolve problemele prin și în concordanță cu propriile eforturi depuse. Există o serie de tehnici pe care le puteți folosi pentru a vă spori eficiența organelor de auto-administrare locală pe care le conduceți sau pe care le-ați ales, printre care vom menționa următoarele:

1. Lucrul în rețea, ori - interoperabilitatea, ceea ce ar reprezenta capacitatea efectivă a primăriei de a utiliza resursele formale și neformale ale grupurilor de interes local, pentru soluționarea sau, cel puțin, ameliorarea unor chestiuni de interes comunal. Actorii societali: partidele, grupurile de presiune, cetățenii, instituțiile publice. Partidele – forme de organizare a interesului public. ONG-urile – grupuri de cetățeni conjugați unor scopuri cu caracter public sau mutual.

2. Colaborarea sistemică, ceea ce înseamnă asocierea sau unirea cu alte organizații pentru îndeplinirea scopurilor și obiectivelor date în beneficiul amîndurora, inclusiv, asigurînd legătura între sectorul public și privat, între cel non-profit și de profit. ONG-urile sînt foarte diverse, după capacitatea de auto-organizare, reprezentativitate, caracter mutual sau public al beneficiilor pe care le aduc societății, în ansamblul său, și fiecărei comunități locale în care se găsesc, în particular.

3. Creativitatea puterii locale ori sublinierea faptului că este extrem de important ca aleșii locali și persoanele care formează organul executiv (primarul, secretarul) la nivel local să aibă calitatea de a vedea rezolvări și soluții alternative, pe care alții nu le pot vedea. Astfel, participarea capitalului privat la apariția sau îmbunătățirea serviciilor publice, sau folosirea asociațiilor de cetățeni (ex: voluntariat pentru anumite sectoare,

implicarea firmelor private în oferirea de servicii cu caracter public).

Evident, aceste tehnici nu reprezintă niște mașinării care, o dată fiind anunțate, vor lucra de la sine. Ele sînt doar instrumentele prin care autoritățile locale pot aborda într-un mod mai eficient și, deci, mai profesionist, problemele de interes local. Chiar dacă nu imediat, ele vor da în mod sigur rezultate, care să vină în întîmpinarea doleanțelor populației locale, dar și ca o compensație pentru toți cei aleși sau angajați în serviciul comunității.

4. Un alt principiu de maximizare a eficienței organelor puterii locale reprezintă transparența mecanismelor decizionale. Nu puteți aștepta sprijin din partea cetățenilor slab informați ori dezinformați cu privire la bugetul ori serviciile pe care le oferă primăria și nu puteți aștepta sprijin, la momentul oportun, din partea cetățenilor care se simt respinși ori excluși din sfera luării deciziilor care le afectează modul de viață. Transparența nu înseamnă, însă, doar organizarea unor adunări generale ale comunei ori ale sectoarelor municipale, ci asumarea unor obligațiuni de a face transparente activitățile primăriei în orice domeniu pe care-l gestionați (nu există secrete de stat în administrația publică locală!). Implicarea populației în procesul de luare a hotărîrilor la nivelul administrației locale este multidimensională și are numeroase avantaje. În primul rînd, această participare a cetățenilor conduce la: (a) sporirea gradului de transparență și comunicare a celor aleși cu alegătorii lor; (b) în al doilea rînd, la îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor și de colectare a sugestiilor pe care cetățenii interesați le pot face organelor de administrare publică locală; (c) în al treilea rînd, la difuzarea printre cetățeni a unei mai bune înțelegeri asupra celor mai importante probleme de ordin comunitar și a promovării unei identități particulare a cetățenilor cu localitatea lor; (d) în al patrulea rînd, la îmbunătățirea condițiilor de viață. Se cuvine de amintit că putem distinge mai multe nivele de participare a populației (clasificate în funcție de intensitate) la luarea deciziilor:

5. Al cincilea principiu ține de planificarea și marketingul reformei. Cetățenii au nevoie de "viziuni" și acțiuni eficiente, întreprinse de către puterile locale, chemate să rezolve ori să amelioreze dificultățile existente, de ordin economic și social, psihologic și cultural. Efortul cumulat al fundației Viitorul s-a orientat spre identificarea elementelor necesare unui model de dezvoltare locală, considerate a fi de utilitate instrumentală și conceptuală pentru reprezentanții puterilor locale. Acest model de dezvoltare nu poate fi privit ca ceva străin de reformele economice și politice, desfășurate în prezent în țară, ori de strategiile de dezvoltare a Republicii Moldova. Considerăm, însă, că aceste evoluții politice și economice nu se pot înfăptui fără ca dimensiunea locală a democrației, pusă în funcțiune prin descentralizare, autonomie locală și desconcentrare, să devină o prioritate a reformelor. Aceste strategii naționale, axate pe depășirea crizei

economice, asigurarea unui nivel minimum decent de viață a populației, consolidarea statului de drept, protecției drepturilor de proprietate și a drepturilor omului, asigurarea integrității teritoriale și integrării plenare în organismele europene, au nevoie, însă, de un suport local, nu doar exprimat periodic prin manifestări cu caracter electoral, dar prin instituții și structuri viabile, reprezentând interesele comunităților locale. Orice model de dezvoltare a unei localități anumite trebuie să-și întemeieze "viziunile" pe: (a) specificul locului, (b) interesul real al populației, (c) capacitatea managerială a primarului, și (d) utilizarea experienței căpătate la nivelul altor localități. În lipsa acestor elemente, efectele produse pot să nu îndreptățească așteptările populației, dar și a autorilor acestor inițiative, favorizând cinismul indiferenților, făcând necesară introducerea unor amendamente ulterioare, provocând sentimentul unor pierderi de timp și discuții confuze asupra termenilor în care este concepută dezvoltarea locală.

Ion Creangă
Lector la Universitatea de Studii
Umanistice, consultant superior al
secției juridice a Parlamentului

Formele legale de protecție a administrației publice și a mandatului alesului local

1. Protecția internațională a administrației publice locale

Importanța asigurării unei activități eficiente a colectivităților locale ca factor indispensabil pentru asigurarea drepturilor și libertăților omului, dar și ca element generator pentru dezvoltarea de ansamblu a societății, a determinat statele să intervină, la nivel internațional, cu adoptarea unor reglementări juridice și măsuri de protecție a colectivităților locale. Recunoscând dreptul fundamental al persoanei de a participa la administrarea treburilor publice, precum și de a avea acces egal cu alte persoane la funcțiile publice ale țării sale, determinate de prevederile art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948 (la care Republica Moldova a aderat în 1990), precum și exprimând angajamentul de a respecta aceste drepturi, comunitatea internațională le-a dezvoltat, adoptând mai multe documente-cadru, printre acestea și: Carta Europeană a Autonomiei Locale (ratificată în 1997) și Convenția Europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților teritoriale. Aceste documente internaționale stabilesc anumite standarde recomandate țărilor semnatare și obligația celor din urmă de a garanta realizarea autonomiei comunităților locale în spiritul și la nivelul cerințelor exprimate de principiile internaționale de asigurare a drepturilor omului.

Pornind de la problema autonomiei administrative a autorităților publice locale, vom analiza în continuare semnificațiile actului de bază care le reglementează activitatea și, prin care, se garantează competențele de auto-administrare specifice comunităților locale, care derivă din aplicarea prevederilor Cartei Europene pentru autoadministrarea locală. Remarcăm, deja în preambulul acestui important document, că semnatarii Cartei Europene recunosc colectivitățile locale ca fiind un fundament de funcționare al oricărui regim democratic, dreptul cetățenilor de a participa la gestionarea treburilor publice de interes local – fiind considerat drept un drept esențial democratic, comun pentru toate statele membre ale Consiliului Europei. Cele menționate, precum și convingerea că drepturile cetățenilor pot fi exercitate cel mai eficient la nivel local, prin intermediul înzestrării colectivităților locale cu împuterniciri și responsabilități largi, ne va permite instituirea unui regim de administrare publică cât mai eficientă și, în același

timp, și apropiată de cetățean. Autonomia locală este concepută, însă, și în sensul unui instrument de apărare și întărire a puterii locale pentru asigurarea unei Europe, întemeiate pe principiile democratice și ale descentralizării puterii, ceea ce a determinat comunitatea de state europene să garanteze premisele juridice necesare pentru funcționarea unor colectivități locale, dotate cu împuterniciri și organe legitime, constituite în mod democratic. Vom observa că regimul internațional de protejare al autonomiei administrative locale își găsește expresia sa cea mai elocventă în:

- garantarea existenței colectivităților locale;
- dotarea colectivităților cu atribuții și responsabilități suficiente pentru administrarea treburilor publice din teritoriu;
- impunerea statelor să recunoască principiul autonomiei locale atât în Constituții, cât și în legi;
- garantarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale, care presupune consultare prin referendum a colectivităților locale înainte de a admite orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora;
- asigurarea cu resurse financiare proporțional cu atribuțiile și competențele pe care le realizează colectivitatea etc.

2. Protecția constituțională și legală a administrației publice locale

Ca urmare a necesității de conviețuire pașnică a statelor, la nivelul tratatelor internaționale s-au stabilit, de asemenea, anumite principii ghidante. Trebuie să remarcăm în acest sens că, Republica Moldova își bazează relațiile sale cu alte state prin prisma respectului reciproc, a neamestecului în treburile interne, precum și a principiilor rezultate din documentele internaționale. Astfel, țara noastră și-a stabilit un model de guvernare democratic, bazat pe respectul pentru suveranitatea națională, stabilindu-și un așezământ juridic și politic modern, fapt manifestat și realizat prin Constituția din 1994. Legea Supremă a Republicii Moldova conține norme juridice cu caracter general, în conformitate cu care se orientează întreg sistemul justiției naționale. Așadar, drept rezultat al recunoașterii importanței existenței unor colectivități locale eficiente, Constituția a consacrat un șir de norme prin care se asigură protecția administrației publice locale. Fiind inspirată de bogata experiență a dreptului internațional și a practicilor de funcționare a democrațiilor moderne, Constituția stipulează răspicat norma constituțională, prin care, *„Republica Moldova este stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate”*.

Este și firesc ca normele constituționale să fie construite în spiritul cerințelor ce asigură libertatea individului, care este elementul principal al statului pentru care și cu care este format statul. Constituția inserează, prin

intermediul normele sale fundamentale, angajamentul exprimat al instituțiilor statului de respectare a normelor internaționale privind drepturile și libertățile omului, dându-le, astfel, valoare de norme constituționale ce se aplică direct în dreptul intern. Referindu-ne concret la normele constituționale de asigurare a respectării dreptului cetățeanului de a participa la administrarea treburilor publice și de a avea accesul liber la o funcție publică, trebuie să facem trimitere la prevederile art. 39, în care se menționează că: *“(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. (2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”* În acest fel, Constituția consacră un întreg Capitol al său domeniului de administrație publică, și, în special — în ceea ce privește prevederile articolelor 109-113. Aceste articole stabilesc garanțiile existenței unităților administrativ teritoriale pe 2 niveluri: satele (comunele) și orașele — pentru I nivel și raioanele (județele), unitățile autonome cu statut special — pentru nivelul II, a căror administrare publică se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, eligibilității și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Autoritățile administrației publice locale din aceste unități teritoriale sînt consiliile locale și primarii aleși, care își stabilesc raporturile lor în raport cu celelalte autorități în temeiul principiilor autonomiei locale, a legalității și colaborării în rezolvarea tuturor problemelor comune de interes local. Drept urmare a celor menționate, desprindem din prevederile constituționale mai multe norme aplicabile domeniului de asigurare și garantare a existenței și activității administrației publice locale, printre care:

- atribuirea de valoare constituțională pentru normele ce determină principiile existenței administrației publice locale;
- asigurarea supremației normelor internaționale față de normele interne ale dreptului în ceea ce privește asigurarea drepturilor cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice;
- impunerea organizării administrației publice locale prin lege organică;
- asigurarea existenței autorităților sătești și orășenești;
- determinarea structurii administrative a teritoriului țării;
- determinarea raporturilor dintre autoritățile publice etc.

Este adevărat că, Legea fundamentală a statului nu poate include toate normele chemate să protejeze administrația publică locală și de aceea desfășurarea și dezvoltarea principiilor și normelor constituționale în această dimensiune de interes este absolut obligatorie. Pornind de la necesitatea acestor reglementări necesare, legiuitorul Republicii Moldova a adoptat un șir de legi, chemate să stabilească reglementări normative și principiale pentru funcționarea eficientă a sistemului de administrație publică locală. Printre acestea este necesar de menționat:

- Codul Electoral, nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997 — chemat să asigure modalitatea de investire a aleșilor locali, precum și să stabilească regulile

de consultare a cetățenilor în probleme locale de interes deosebit;

- Legea privind administrația publică locală, nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 – fiind o lege de bază ce determină fundamentul și existența întregii activități a administrației publice locale;

- Legea privind Statutul alesului local, nr. 786-XIV din 2 februarie 2000 – chemată să protejeze aleșii locali de presiuni din partea autorităților centrale;

- Legea despre Regulamentul legitimațiilor și insinelor de consilier al consiliilor locale, nr. 743-XIII din 20 februarie 1996 – ce instituie modelul de legitimații și insigne pentru aleșii locali;

- Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1996 – fiind o lege ce stabilește protecția existenței unităților administrativ-teritoriale;

- Legea despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, nr. 741-XIII din 15 februarie 1998 – care vine cu procedurile necesare pentru soluționarea problemelor ce țin de modificarea hotarelor localităților, a denumirii lor și a altor probleme ale acestora;

- Legea privind statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 432-XIII din 19 aprilie 1995 – chemată să determine un model de statut al localităților după care fiecare din comunitățile locale își va determina statutele proprii;

- Legea privind Statutul municipiului Chișinău, nr. 431-XIII din 10 februarie 1995 – această lege determină un statut aparte pentru orașul Chișinău ca capitală și cel mai important centru administrativ, economic, social și politic al țării;

- Legea privind Statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 – reprezintă o încercare de acordare a autonomiei locale unor grupuri etnice compact populând anumite teritorii ale republicii.

Pentru a realiza prevederile constituționale referitoare la determinarea unui statut special localităților din stînga Nistrului se negociază de mai mulți ani problema unui proiect de lege pentru această regiune. Cele relatate vin să demonstreze că Republica Moldova, într-o perioadă scurtă de timp, a realizat un șir de acte referitoare la locul, statutul și importanța administrației publice locale și a aleșilor locali. Aceste evoluții normative a domeniului de administrare a intereselor locale, plasează țara noastră în rîndul statelor clar orientate spre instituirea unui stat de drept, în care protecția omului și dreptul la autonomie locală reprezintă valori democratice acceptate și încurajate prin întreaga legislație națională.

3. Mandatul alesului local

Pornind de la principiile generale care definesc regimul autorităților publice locale: autonomie administrativă, descentralizare, eligibilitate,

autorii Constituției din 1994 le-au consacrat pe acestea în calitate de entități locale, alese în mod periodic, la intervale rezonabile de timp. În calitate de autorități locale sînt definite: consiliile locale – ca autorități deliberative și primari – ca autorități executive. În conformitate cu prevederile art. 119 din Codul Electoral, aceste autorități sînt alese în mod periodic, prin vot universal, egal, direct secret și liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani și o altă alternativă de instituire a autorităților locale nu există. În acest fel, orice substituie a unor autorități legal alese nu este legal admisă și nu poate fi tratată decît anti-constituțională. Drept exemplu ne poate servi Decretul Președintelui Republicii Moldova (nr. 146, din 10 mai 1995), cu privire la numirea Consiliului și Primarului Primăriei municipiului Chișinău, ceea ce a reprezentat o violare clară a normelor menționate mai sus și, respectiv, a servit drept subiect pentru solicitarea unui control de constituționalitate, care s-a realizat prin decizia Curții Constituționale (nr. 36 din 10 decembrie 1998) și care a declarat decretul președintelui drept fiind „neconstituțional”, instituind un precedent juridic intern, potrivit căruia, orice numire a primarilor (indiferent cărei autorități îi aparține această inițiativă: fie ea a Președintelui țării ori a Guvernului) nu este legal admisă.

Mandatul consiliilor locale, după cum și a primarilor, ca instituții publice începe efectiv din ziua alegerilor locale generale și durează pînă în ziua următoarelor alegeri locale generale. Pentru mai multă claritate este necesar să confruntăm normele legilor referitoare la mandatul consiliilor, consilierilor și a primarilor. Trebuie să menționăm, totuși, că noțiunile legale necesită a fi interpretate în sens triplu. În primul caz, mandatul este general și se referă la toate autoritățile publice locale și începe efectiv din ziua alegerilor generale locale, ceea ce servește drept normă pentru determinarea perioadei de 4 ani și stabilirea noii date a alegerilor generale următoare de către legislativul țării. Al doilea sens al acestei noțiuni trebuie să fie raportat la activitatea Consiliului Local nemijlocit, mandatul căruia poate varia. Astfel, consiliul intră în exercitarea mandatului de la data declarării lui ca „legal constituit” prin decizia unei curți judecătorești și durează pînă la constituirea legală a noului consiliu. Mandatul consiliului nu poate să depășească mandatul general, el poate fi doar mai mic și numai în cazuri excepționale acesta poate fi prelungit. Menționăm că mandatul poate fi prelungit, în sensul general, atunci cînd acesta se referă la întreaga țară, precum și, în particular, pentru unul sau mai multe consilii. Prelungirea mandatului poate fi determinată de stările excepționale determinate pe întreg teritoriul țării sau pe teritoriul doar a anumitor localități. Al treilea sens al acestei noțiuni poate fi desprins din activitatea concretă a fiecărui consilier, al cărui mandat poate corespunde cu celelalte sensuri ale noțiunii respective, dar poate fi și diferit. Pot fi modelate numeroase situații în care mandatul consilierului poate fi validat mai tîrziu decît cel al consiliului sau poate expira mai devreme în virtutea diverselor motive.

Consiliile locale activează în conformitate cu legislația și au obligația de a se întruni în ședințe nu mai rar decât odată la trei luni, la convocarea primarului sau 1/3 din consilieri. Rezolvarea treburilor publice de interes local implică o responsabilitate deosebită pentru autoritățile locale, deaceia participarea în cadrul ședințelor consiliilor sînt obligatorii, iar nerespectarea regulilor ce asigură activitatea acestora sînt însoțite de sancțiuni. Astfel, dacă Consiliul Local nu se întrunește în ședințe deliberative mai mult de 6 luni consecutive - el este considerat ca fiind dizolvat de drept. Ședințele consiliului se consideră deliberative dacă la ele participă majoritatea consilierilor aleși. Numărul consilierilor depinde de numărul populației din teritoriul administrat și se stabilește de art. 14 din legea privind administrarea publică locală. Consilierii din consiliile locale odată validați intră în posesia unor drepturi și obligații pe care trebuie să le respecte în exercitarea mandatului. Una din obligațiile principale ale consilierilor este de a participa la ședințele consiliului. În cazul multiplelor absențe nemotivate sau pentru încălcări de legislație în condițiile legii consilierilor li se poate ridica mandatul obținut la alegerile locale. În cazul ridicării mandatului unui consilier, procedura este cea de validare a unui mandat imediat următor. Dacă pentru diverse motive numărul mandatelor de consilieri se reduce sub jumătate, atunci consiliul se consideră dizolvat de drept. Pentru toate cazurile de dizolvare de drept a consiliului local, primarul are obligația de a comunica această situație prefectului și Comisiei Electorale Centrale.

O altă situație în care consiliul poate fi dizolvat ține de acțiunile ilegale ale acestuia sau dacă aceste acțiuni „contravin intereselor generale ale localității”. Exemplificăm această situație prin cazul în care consiliul local a adoptat repetat decizii prin care se încalcă Constituția și legile țării sau contravin intereselor generale ale satului (comunei), orașului (municipiului). Riscul de a pierde mandatul și responsabilitatea consiliului intervine în virtutea principiului răspunderii solidare a consilierilor pentru activitatea consiliului. Aceste stări trebuie să fie constatate de instanța de judecată, iar deciziile să fie anulate irevocabil de către autoritatea judecătorească. Pentru orice situații de acest gen, prefectul va expedia Parlamentului Republicii Moldova o propunere de suspendare a activităților incompetente sau ilegale a respectivului sau respectivelor consilii locale, urmînd să anexeze la aceste propuneri hotărîrile instanței de judecată și motivața corespunzătoare. Parlamentul suspendă prin hotărîre activitatea consiliului, care se aduce la cunoștința membrilor consiliului de către prefect, în termen de 10 zile de la data publicării hotărîrii în Monitorul Oficial. Alegerea unei noi componente a consiliului este determinată de Comisia Electorală Centrală, iar în perioada de suspendare pînă la întrunirea noii componente a consiliului atribuțiile acestuia le va îndeplini primarul. Mandatul și statutul consilierilor locali și a primarilor vor fi examinate mai profund în paragraful următor. Dacă facem o paralelă cu consiliul județean atunci constatăm că normele ce se aplică la

determinarea statutului mandatului pentru consiliul local sînt deopotrivă aplicabile și consiliului județean.

4. Statutul alesului local

Determinarea unui statut pentru aleșii locali rezultă din necesitatea exercitării eficiente a atribuțiilor acestora în cadrul realizării puterii locale. Un statut specific al acestora trebuie să asigure, potrivit prevederilor art. 7 din Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, "liberul exercițiu al mandatului lor". Un astfel de statut trebuie să permită o compensare financiară adecvată a cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului lor și, dacă este cazul, și compensația financiară a câștigurilor pierdute sau o remunerare a muncii îndeplinite și o asigurare socială corespunzătoare. În sensul acestor prevederi, legislația națională intervine cu reglementări de fond, ceea ce presupune că toți consilierii și primarii intră în exercițiul mandatului lor sub condiția validării de către o curte judecătorească. Prin procedura de validare legală, aleșii locali beneficiază de protecția legii privind administrația publică locală și a legii privind statutul consilierilor locali. Vom remarca că, în exercitarea mandatului său, consilierul are o panoplie întregă de drepturi și obligații, printre care vom menționa următoarele.

Drepturile consilierilor sînt:

- de a exercita mandatul fără scoaterea consilierului din serviciu;
- de a se asocia în fracțiuni;
- de a vota oricare chestiune examinată de consiliu;
- să aleagă și să fie ales în organele consiliului respectiv;
- să facă propuneri, să pună probleme, să participe la dezbateri și alte drepturi determinate de lege.

Obligațiile consilierilor sînt:

- de a participa la ședințele consiliului;
- de a respecta cu strictețe Constituția și legile țării;
- să folosească mandatul de consilier numai în interesele locale;
- să fie demn de încrederea alegătorilor;
- consilierul are și alte obligații prevăzute de lege.

Trebuie să accentuăm totuși faptul că, pentru activitatea desfășurată de Consiliu, fiecare dintre consilieri poartă răspundere solidară pentru acțiunile întreprinse, iar pentru activitate proprie – aceștia poartă răspundere personală. În cazul nerespectării cerințelor legale consilierul poate fi sancționat chiar și prin ridicarea mandatului. Mandatul consilierilor poate fi ridicat în cazuri, strict stipulate de legislația în vigoare, și anume în caz de:

- absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului;

- încălcarea Constituției, a altor legi, participare la activitatea unor organe anticonstituționale, dacă aceste cazuri au fost confirmate de instanța

de judecată;

- incompatibilitate a funcției;
- intrarea în vigoare a sentinței de condamnare;
- deces;
- demisie;
- suspendare sau dizolvare de drept înainte de termen a consiliului.

Decizia despre ridicarea mandatului poate fi atacată pe cale judecătorească. Pentru a asigura realizarea dezinteresată a mandatului consilierului local, legiuitorul a stabilit un șir de incompatibilități pentru funcția de consilier. Astfel, funcția de consilier este incompatibilă cu funcția de:

- deputat în Parlament;
- funcționar public în aparatul primăriei;
- consilier în alte consilii.

Pentru asigurarea exercitării eficiente a mandatului, consilierul beneficiază de un șir de garanții și anume:

- de a fi primit în audiență imediat de către factorii de decizie;
- să primească răspuns la sesizările înaintate organelor și persoanelor cărora se adresează;

- consilierul este în drept să ceară la fața locului încetarea și înlăturarea încălcărilor legale;

- consilierul nu poate fi arestat, tras la răspundere penală sau administrativă fără acordul consiliului din care face parte;

- consilierul se bucură de imunitate în teritoriul consiliului respectiv;
- acțiunea penală sau reținerea poate fi intentată sau dispusă împotriva consilierului fără acordul consiliului respectiv doar de procurorul municipal, județean sau Procurorul General;

- în perioada exercitării mandatului consilierul nu poate fi concediat din inițiativa administrației fără acordul consiliului respectiv, cu excepția expirării duratei contractului, lichidării unității și alte cazuri prevăzute de lege;

- consilierul beneficiază și de alte garanții prevăzute de lege.

Comparativ cu consilierii, primarii nu dispun de o astfel de gamă vastă de garanții, în schimb aceștia dispun de drepturi mai largi și realizează puterea executivă în teritoriu. Primarii dispun de multiple împuterniciri și sînt ocrotiți de lege, cele mai principale dintre aceste împuterniciri fiind stipulate de prevederile art. 37 și 38 din Legea privind administrația publică locală. Asupra primarului nu poate influența nimeni, decît doar în condițiile legii, iar mandatul primarului poate înceta înainte de termen prin:

- revocare;
- demisie;
- în urma incompatibilității funcției;
- schimbare a domiciliului în altă localitate;
- alte cazuri prevăzute de lege.

Despre încetarea mandatului primarului, consiliul local ia act și declară funcția vacantă.

Specificul pentru revocarea primarului constă în procedura de revocare determinată de Codul Electoral, care se realizează prin referendum local. Un alt reprezentant al comunităților locale este **delegatul sătesc**, care se alege de adunarea generală a locuitorilor satului cu drept de vot și intervine în cazurile când din partea satului care face parte din comună n-a fost ales nici un consilier. Delegatul sătesc apără și reprezintă interesele satului în administrația publică locală și în fața altor autorități. Delegatul sătesc are mai multe atribuții specifice, dintre care:

- poate participa la ședințele consiliului local;
- aduce la cunoștința locuitorilor satului deciziile consiliului și dispozițiile primarului;
- face propuneri referitoare la problemele ce țin de interesul satului;
- urmărește modul în care administrația publică locală rezolvă problemele satului, etc.

Alegerea delegatului sătesc se face în prezența primarului sau a viceprimarului din unitatea administrativ teritorială respectivă. La adunarea generală convocată pentru alegerea "delegatului sătesc", procedura prevede o participare de cel puțin jumătate din numărul alegătorilor, iar pentru delegatul sătesc – se prevede ca majoritatea celor prezenți la adunare să voteze în favoarea candidatului ales. Aceeași procedură de vot democratic este necesară și în cazul, în care, delegatul respectiv își va da demisia sau în caz de revocare.

5. Controlul legalității actelor autorităților publice locale

Structura statului, în logica normelor constituționale, este determinată de funcțiile acestuia, care sînt organizate în cadrul a 3 compartimente, chemate să asigure existența și realizarea statului modern. Divizarea funcțiilor statului în trei mari categorii, sau – tipuri de autorități publice, presupune nu doar asigurarea delimitării de competențe de care acestea se bucură, dar și realizarea unei colaborări și respectări reciproce între purtătorii acestor puteri publice. Este de așteptat ca adoptarea Contenciosului administrativ să servească drept model extrem de necesar organizării de autorități publice și, în sîrșit, în calitatea sa de element concret de realizare al controlului unor organe ale statului, chemate să realizeze sarcinile unei puteri asupra altor organe ale statului din cadrul altor puteri. Este cazul controlului exercitat de instanțele judecătorești – organe ale puterii judecătorești – asupra activității organelor administrației publice, plasate în cadrul puterii executive¹.

Controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ este o formă

¹Valentin I. Prisăcaru, Contenciosul administrativ Român, editura ALL, București, 1994, p. 1.

de apărare juridică a drepturilor și libertăților persoanelor împotriva abuzurilor comise de organele autorităților publice și a funcționarilor publici din cadrul acestor organe. Această formă de apărare se realizează astfel, încât orice persoană ce se consideră vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ, să poată cere înlăturarea încălcărilor, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei. Un asemenea mecanism izvorăște din prevederile art. 53, alin. (1) din Constituție care stipulează că: *“Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.”* Necesitatea instituirii unei proceduri speciale de contencios administrativ este dictată de specificul rapoartelor destul de frecvente dintre organele autorităților publice și persoanele lezate în aceste drepturi. Călea de rezolvare a problemelor ce apar în acest sens, pe călea procedurii simple în instanțe de drept comun nu mai poate satisface eficient cerințele sporite față de asemenea categorii de litigii. Acestea implică soluționarea lor de către judecători pregătiți special sau chiar de instanțe specializate.

În prezent, există un șir de modalități pentru soluționarea litigiilor ce izvorăsc din actele administrative ale organelor autorităților publice. Normele constituționale ale art. 53 determină totalitatea subiecților care se pot adresa direct în instanța de contencios administrativ pentru apărarea drepturilor sale de către orice persoană fizică sau juridică, apatrizi sau cetățeni străini fără nici o restricție sau discriminare, creîndu-se impresia că se lasă în umbră o asemenea posibilitate pentru careva organe ale statului. Însă această impresie se dovedește a fi amăgitoare, la analiza detaliată a prevederilor art. 124 alin. (1) din Constituție, prin care se menționează că *“Procurorii exercită supravegherea executării exacte și uniforme a legislației de către organele administrației publice”*, prin urmare procurorii pot cere pe cale judiciară anularea unui act administrativ ilegal. Opinăm că, o asemenea funcție originează deplin în modelul de funcționare a justiției în vechiul sistem sovietic, fiind, prin definiție, impropriu procuraturii Republicii Moldova, plasate în sistemul de organe a autorităților judecătorești. La cele menționate se alătură prevederile Legii privind administrația publică locală, prin care se pune în sarcina prefectilor și a primarilor supravegherea asupra actelor administrative emise de autoritățile locale și de a le ataca în instanța de judecată în caz că le consideră ilegale. Pe călea contenciosului administrativ pot fi atacate atât actele administrative ale autorităților administrative județene sau a prefectului, cât și cele ale unităților autonome cu statut special, precum și a consiliilor locale, și a primarilor. Este de menționat și faptul că, pe călea contenciosului administrativ se poate realiza și controlul legalității asupra actelor organelor administrației publice centrale în caz că acestea violează drepturile și interesele comunităților locale.

Din cele relatate se desprinde concluzia că actele administrative emise de autoritățile publice de toate nivelele pot fi supuse sub diverse forme controlului judecătoresc. Referindu-ne expres la actele autorităților publice locale putem menționa că acestea nu pot fi influențate decât prin intermediul controlului judecătoresc. Principiul autonomiei locale împiedică orice ingerință din partea altor autorități în activitatea autorităților locale, prin urmare, se naște un alt principiu, cel al colaborării, care implică și posibilitatea unui control reciproc. Un astfel de control potrivit prevederilor art. 25, 30, 38, 111, 112 din Legea privind administrația publică locală este efectuat de instanțele judecătorești la sesizarea prefectului, primarului ori a altor persoane interesate sau lezate în drepturi de actele autorităților locale. Rezultatul acestui control poate avea consecințe destul de grave pentru autoritățile locale, în urma controlului poate interveni anularea actelor controlate sau chiar suspendarea întregii activități a consiliilor locale dacă acestea adoptă repetat sau sistematic acte ce nu sînt conforme prevederilor legale.

Controlul, efectuat fie de instanțe speciale jurisdicționale, fie de instanțe judecătorești de drept comun cu ocazia soluționării litigiilor generate de activitatea organelor administrației publice sau de funcționarii acestor organe, poartă denumirea de contencios administrativ. În Republica Moldova, pînă în prezent, controlul jurisdicțional al actelor administrative se efectuează în baza dreptului comun. Odată cu adoptarea noii Constituții s-a fixat și reglementarea acestei probleme unde, în art. 115 este stipulat că, pentru unele categorii de cauze, pot funcționa, potrivit legii judecătorii specializate, dintre care va fi și legea contenciosului administrativ. Deoarece legea contenciosului administrativ este pe cale de implementare, ne vom opri la cele mai generale condiții de activitate a contenciosului administrativ.

Condițiile de exercitare a acțiunii de contencios administrativ:

a) una dintre condițiile de bază pentru folosirea acțiunii de contencios administrativ privește calitatea reclamatului, care trebuie să aibă capacitatea de a sta în justiție. Condiția dată invocă capacitatea de exercițiu și capacitatea de folosință a persoanelor fizice și juridice care se vor adresa în instanța de contencios administrativ. O astfel de capacitate o poate avea orice persoană fizică sau juridică, un organ al administrației publice sau un funcționar public concret din aceste organe;

b) a doua condiție de exercitare a acțiunii de contencios administrativ este cea a vătămării unui drept recunoscut de lege reclamatului. Este necesar pentru a întruni o astfel de condiție, a se încălca un drept subiectiv al reclamatului, un drept recunoscut de lege pe care autoritatea administrativă este obligată să-l respecte sau să-l realizeze. Vătămarea dreptului va putea fi recunoscută în cazul cînd persoana nu poate să-și realizeze altfel dreptul său pretins decât prin respectarea sau realizarea dreptului subiectiv de către organul administrației publice sau de către un funcționar public din cadrul acestor

autorități;

c) *altă condiție de exercitare a acțiunii de contencios administrativ este ceea ce vătămarea dreptului să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept recunoscut de lege.* Condiția dată se referă la obiectul acțiunii de contencios administrativ, determinându-l ca fiind actele administrative, precum și acțiunile sau inacțiunile organului administrației publice sau a funcționarilor din aceste autorități, care conduc la refuzul examinării cererii. Drept obiect al acțiunii de contencios administrativ nu pot servi faptele materiale și operațiile administrative;

d) *autorul care emite sau care este obligat să emită actul administrativ trebuie să fie o autoritate administrativă.* Aceste organe pot fi organele autorității executive centrale, organele administrației publice locale, instituțiile publice, întreprinderile de stat sau municipale și alte organizații nestatale care realizează o activitate de interes public, au la baza activității domeniul public. Acestea pot fi birourile de avocați, birourile notariale etc.

e) *o altă condiție necesară introducerii acțiunii în contencios administrativ este condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile.* Astfel de condiție obligă reclamatul să sesizeze în prealabil autoritatea care a emis actul vătămător înainte de a se adresa în instanța de contencios administrativ și să ceară anularea actului sau înlăturarea împrejurărilor ce conduc la vătămarea dreptului său.

Autoritatea judecătorească sesizată este obligată să rezolve reclamația pentru a evita declanșarea unui litigiu. Cel lezat într-un drept pretins, printr-un act administrativ este obligat să se adreseze autorităților emitente în termen de **30 de zile** de la data la care i s-a comunicat actul vătămător. Autoritatea judecătorească sesizată, la rîndul său, este obligată să examineze și să soluționeze reclamația în termen de **30 de zile** de la data primirii petiției. În alt termen de **30 de zile** cel lezat în dreptul pretins se adresează instanței în cazul cînd nu este mulțumit de soluționarea litigiului.

În toate cazurile, introducerea cererii la instanță nu se va putea face mai tîrziu de un an de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cere. Pentru examinarea acțiunii de contencios administrativ este necesar de o anumită procedură, care se realizează pînă în prezent de procedura civilă. Dreptul de procedură civilă stabilește cazurile care sînt examinate de instanțele judecătorești în baza procedurii civile. Acestea se împart în:

a) plîngerile împotriva lezării drepturilor de vot ale cetățenilor;
b) plîngerile împotriva acțiunilor unor persoane cu funcții de răspundere săvîrșite prin încălcarea legii, prin depășirea atribuțiilor de serviciu și care îi lezează în drepturi pe cetățeni;

c) urmărirea de la cetățeni a restanțelor pentru impozite;

d) urmărirea pentru autoimpunere a populației sătești;

e) urmărirea pentru asigurare obligatorie de stat.

Instanțele examinează și alte cazuri ce izvorăsc din raporturi juridice administrative date de lege în competența lor. Aceste pricini se examinează de instanțele judecătorești conform regulilor generale ale Codului de Procedură Civilă. Împotriva acțiunilor ilegale ale organelor administrației de stat sau ale persoanelor oficiale care lezează drepturile cetățenilor, se poate depune o plîngere. Cetățenii au dreptul să se adreseze instanței judecătorești cu o plîngere, dacă consideră că, prin acțiunile ilegale ale organelor administrației de stat sau ale persoanei oficiale, sînt lezate drepturile sale. Pot fi atacate acțiunile colective sau individuale în urma cărora:

- cetățeanul este lipsit ilegal complet sau parțial, de posibilitatea de a-și exercita drepturile pe care i le-a acordat legea sau un alt act normativ;
- plîngerea se depune la instanța de judecată după ce aceste acțiuni au fost atacate la organul sau la persoana oficială ierarhic-superioară, care sînt obligate în termen de o lună să examineze plîngerea, iar rezultatul examinării se comunică persoanei interesate.

Plîngerea poate fi depusă la instanța judecătorească în termen de o lună din ziua în care cetățeanul a primit de la organul sau persoana oficială ierarhic superioară refuzul de a satisface plîngerea ori din ziua examinării termenului de o lună de la adresarea plîngerii, dacă cetățeanul n-a primit răspuns la ea. Plîngerea se examinează de instanța de judecată în termen de zece zile cu participarea părților sau a reprezentanților lor, neprezentarea nemotivată a părților în proces nu poate împiedica examinarea plîngerii, însă instanța de judecată poate declara prezența obligatorie a părților. Pe baza rezultatelor examinării plîngerii instanța de judecată adoptă o hotărîre:

- 1) cu privire la caracterul întemeiat al plîngerii și la obligarea organului administrației de stat sau a persoanei oficiale respective să înlătore încălcarea comisă;
- 2) cu privire la respingerea satisfacerii cererii (cînd o consideră neîntemeiată).

Hotărîrea instanței de judecată trebuie îndeplinită în decurs de o lună, neîndeplinirea ei atrage după sine aplicarea sancțiunilor prevăzute de art. 404 al C.P.C. – amendă, pentru persoanele juridice – de la 100 la 200 de salarii minime iar persoanelor oficiale, conform codului cu privire la contravențiunile administrative art. 200¹ – amendă - pînă la 30 de salarii minime; sau conform Codului Penal art. 200² – amendă de pînă la 70 de salarii minime.

6. Protecția autorităților locale de abuzurile organelor centrale

Principiile enunțate de actele internaționale și de Constituția țării noastre, după cum am mai menționat, nu admite implicarea organelor centrale în activitatea celor locale. Drept rezultat al protecției sporite din partea

Indicii de la articole arată numărul cronologic din codurile respective.

normelor internaționale legislațiile naționale trebuie să prevadă modalități de apărare contra abuzurilor autorităților centrale. Așadar, aceste modalități se reflectă prin posibilitatea supunerii controlului judecătoresc a actelor autorităților centrale. În republica noastră un astfel de control se precizează de a fi efectuat pe două direcții: pe calea contenciosului administrativ și pe calea controlului constituționalității unor categorii de acte. Noțiunea de contencios administrativ apare pentru prima dată în Republica Moldova ca rezultat al adoptării noii Constituții, unde, în art. 72, se determină că, prin lege organică, se reglementează contenciosul administrativ.

Anume întru realizarea normelor constituționale, Parlamentul a luat în discuție proiectul legii contenciosului administrativ, care are la bază instituirea controlului jurisdicțional asupra activității organelor administrației publice. Prin contenciosul administrativ se cearcă o integrare a justiției administrative către structura juridică generală, determinarea unei proceduri speciale, cât și delimitarea jurisdicției administrative de cea civilă.

Recunoașterea și instituirea instanței de contencios administrativ este, de fapt, delimitarea materiei administrative de cea civilă care, în prezent se aplică și pentru soluționarea unor categorii de litigii cu caracter administrativ. Precum dreptul civil reprezintă partea materială a procesului civil, la fel se cearcă instituirea procedurii administrative ce va fi aplicată de instanța de contencios administrativ. Însăși noțiunea de contencios administrativ a provocat un val de discuții controversate. Există două opinii. O parte din specialiști susțin ideea instituirii contenciosului administrativ ca instanță judecătorească specializată care va activa în baza propriei proceduri, iar alții consideră că contenciosul administrativ trebuie să determine regimul juridic al actelor administrative, care vor fi supuse controlului jurisdicțional în instanțele de drept comun în baza procedurii civile. În primul caz, accentul se pune pe importanța actelor administrative și specificul lor, necesitatea unui control jurisdicțional cu o competență juridică sporită, bazată pe o procedură simplificată. În cazul doi, accentul se pune pe determinarea regimului juridic al actelor administrative și controlul jurisdicțional al acestora cu cheltuieli minime.

Regimul juridic al contenciosului administrativ, adică ca apartenență a acestuia la regimul de drept administrativ, este determinat de obiectul acestuia, care include soluționarea litigiilor apărute între două părți, în care una este un organ al administrației publice, iar cealaltă este o persoană fizică ori juridică lezată în drepturi de acest organ. Anume obiectul contenciosului administrativ s-a făcut a fi dezbătut în ședința plenară a Parlamentului, unde s-a lansat ideea de a supune contenciosului administrativ litigiile de muncă privind aplicarea sancțiunilor disciplinare, inclusiv și eliberarea din funcție a funcționarilor publici precum și examinarea contravențiilor, fapt ce a condus la trimiterea acestei probleme în comisia parlamentară respectivă pentru o studiere și o analiză aprofundată. De asemenea, un șir de alte

probleme contingente se impun a fi discutate la acest capitol prin determinarea obiectivelor ce pot fi supuse contenciosului administrativ. Referindu-ne la actele administrative, Curtea Supremă de Justiție își exprimă părerea că ar fi necesar să se facă o enumerare a organelor care fac parte din autoritatea administrativă și ale căror acțiuni pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ. Totodată, se opinează că este necesar de a supune contenciosului administrativ actele prin care se realizează activități de natură administrativă emise de Parlament, Guvern, Președintele țării și Curtea Constituțională. La această idee s-a replicat faptul că, în Republica Moldova, actele Parlamentului, Guvernului și a Președintelui sînt supuse în exclusivitate controlului constituționalității, prin urmare, un alt control jurisdicțional n-ar fi posibil.

În cazul unui dublu control al actelor administrative, adică a decretelor Președintelui, hotărîrilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a hotărîrilor Parlamentului cu caracter administrativ, va putea exista situația cînd instanța, verificînd legalitatea actului administrativ, îl va declara legal, iar Curtea Constituțională va declara același act ca fiind neconstituțional, clar lucru în diferite perioade de timp. Această situație poate lăsa neatinsă problema actelor neacceptate de Curtea Constituțională spre examinare a căror texte nu conțin norme de drept. Practica Curții în acest sens denotă că, anumite acte administrative cu caracter individual, nu sînt acceptate pentru examinare, mai cu seamă aceasta se referă la dispozițiile Guvernului, care nu conțin norme de drept, iar o altă cale de control judecătorec asupra unor astfel de acte lipsește. Tot în acest context este de menționat și faptul că acțiunile sau inacțiunile unor persoane din cadrul acestor autorități nu pot fi contestate pe motivul lipsei unei reglementări în acest sens.

În concluzie, am putea spune că ideea de a supune controlului pe calea contenciosului administrativ a unor acte administrative emise de Parlament, Președintele Republicii și de Guvern nu este o idee lipsită de un fundament rațional. Contenciosul administrativ sau controlul judecătorec al actelor administrative rezultă din principiul separării puterilor în stat, care stabilește legătura dintre puterea judecătorească și cea executivă prin modalitatea de control judecătorec a activității organelor administrației publice. Contenciosul administrativ are ca scop principal ocrotirea persoanei împotriva posibilelor abuzuri ale administrației. Orice persoană lezată în drepturile sale printr-un act de natură administrativă trebuie să aibă și posibilitatea de a contesta acest act pe calea contenciosului administrativ cu o procedură bine determinată, chiar și în cazurile cînd actul va putea fi exceptat de la controlul judecătorec pe calea contenciosului administrativ, persoanei lezate în drepturile sale trebuie să i se garanteze restabilirea acestor drepturi pe calea jurisdicției constituționale, prin invocarea excepției de neconstituționalitate.

Anume instituirea unei baze legale pentru a supune controlului judecă-

toresc activitatea organelor administrației publice ne aduce la concluzia necesității adoptării unei legi în acest sens care, prin normele constituționale, este atribuită la categoria de legi organice. Odată cu adoptarea legii cu privire la contenciosul administrativ autoritățile publice locale vor avea posibilitatea de a se apăra eficient contra actelor autorităților centrale care le va leza drepturile și interesele lor legitime. De regulă, controlului judecătoresc se supun majoritatea actelor administrative, însă mai există și unele excepții, astfel unele categorii de acte sînt exceptate de la controlul judecătoresc. Aceste acte se stabilesc și sînt reglementate prin lege și ele se împart în:

a) actele care privesc raporturile dintre:

- Parlament și Președintele Republicii;
- Parlament și Guvern;
- Președintele Republicii și Guvern.

b) actele organelor de conducere ale Parlamentului ce nu țin de activitatea administrativă a acestora.

Unii autori consideră că nu este nici o justificare pentru a scoate în afara contenciosului administrativ actele administrative de autoritate și de gestiune chiar și acele din cadrul Parlamentului.

c) *actele referitoare la siguranța internă și externă a statului.* Nu pot fi obiect al acțiunii ca urmare a naturii relațiilor sociale din acest domeniu, care au un caracter politic.

d) *actele diplomatice cu caracter internațional la care Republica Moldova este parte.* Urmare a caracterului lor special, lăsîndu-le puterii executive și Ministerului Afacerilor Externe.

e) *actele de comandament cu caracter militar cu excepția celor cu caracter pur administrativ.* Numai acele acte care sînt emise în scopul asigurării ordinii și disciplinei în unitățile militare, a cadrelor militare din aceste unități, fiind acte făcute în legătură cu serviciul și îndatoririle militare.

f) actele de gestiune emise de către autoritățile publice în exclusivitate în calitate de persoană juridică pentru administrarea domeniului privat al statului, cît și cel propriu sau după caz al unităților administrativ-teritoriale.

g) *actele emise în legătură cu măsurile de înlăturare a efectelor unor evenimente ce prezintă pericol public, ca urmare a stării de necesitate sau pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor, epidemiilor și altor evenimente de aceeași gravitate.*

h) actele administrative pentru anularea, modificarea sau abrogarea cărora se prevede o altă procedură de soluționare.

Următoarea modalitate pentru autoritățile locale de a se apăra contra actelor autorităților centrale și anume a actelor emise de Parlament, de Președintele Republicii și de Guvern este posibilitatea supunerii acestora controlului constituționalității. Pînă în prezent, legislația nu permite autorităților locale de a se adresa direct Curții Constituționale pentru a supune controlului constituționalității actele acestor categorii de organe. Posibili-

tatea, însă, rămîne pe două căi, prima prin intermediul subiecților cu drept de sesizare la care se vor putea adresa autoritățile locale și pe calea excepției de neconstituționalitate, care va putea fi invocată în instanțele judecătorești cu ocazia examinării cauzelor concrete. Credem că necesitatea acordării dreptului de a sesiza Curtea Constituțională de către primari sau consiliile locale este inevitabilă și legiuitorul, mai devreme sau mai târziu, va reveni la această problemă soluționînd-o în folosul autorităților locale.

Ana Pascaru
*Dr. în Sociologie, Institutul de
Filosofie, Sociologie și Drept, ASM*

Rolul politicilor publice în depășirea imploziei sociale condiționate de societatea în schimbare

Pornind de la axioma că politicile publice sînt expresia intențiilor de acțiune a autorităților locale și centrale, ca urmare a necesităților sintetizate ale cetățenilor, domeniul politicilor publice reprezintă un domeniu pe cît de interesant pe atît de necunoscut în Republica Moldova. Drept confirmare îl servește și faptul că obiectul de studii “politica publică” nu a intrat nici pînă astăzi în vocabularul programelor de învățămînt al instituțiilor superioare și nici al celor specializate, astfel încît, de cele mai multe ori – îl putem întîlni (conceptul de “politica publică”) cu totul accidental și, adeseori – chiar impropriu utilizat. Fără îndoială, elaborarea și promovarea acestor politici constituie o recunoaștere al unui anumit grad de maturitate și de conștientizare al “binelui public” într-un anumit mediu social, ceea ce presupune că, utilizarea politicilor publice, pornește de la mentalități, instituții dezvoltate, mediu psiho-social favorabil printre cetățenii unei țări și, nu în ultimul rînd, o anumită propensiune pozitivă spre adoptarea de inovații în organizarea comunitară. Este corect să remarcăm, totuși, că problema elucidării politicilor publice ține de fapt de starea unei anumite societăți, astfel încît în contextul societății în schimbare (cum este cazul Republicii Moldova, în care, secole la rînd, dezvoltarea economică a stagnat sau s-a datorat unor factori de preponderență exogeni), adaptarea unor noi instrumente de formatizare a nevoii de “progres social”, inclusiv prin elaborarea și implementarea de politici publice, impune o abordare de perspectivă și o viziune integrativă a acțiunii sociale și a valorilor sociale. Această abordare trebuie să pornească de la evaluarea:

- percepției și conștientizării lor la nivelul strategiei de dezvoltare a societății;
- rolului necesităților și urgențelor societății în cadrul politicilor publice;
- priorităților în elaborarea politicilor publice;
- primordialității politicilor publice în dependență de necesitățile localității respective;
- oportunitatea corelării politicilor publice între individ și comunitate;
- impactul factorilor politici, socioeconomi și culturali asupra politicilor publice atît la nivel de elaborare și desfășurarea a acestora cît și la nivel de individ și comunitate;
- utilizarea politicilor publice în depășirea confruntărilor din societate, inclusiv și a celor ce țin de destrămarea, polarizarea socială, interetnice sau

interconfesionale.

Este bine cunoscut faptul că realizarea oricărui gen de politici, inclusiv și al celor cu caracter public, necesită de obicei luarea în calcul a unei multitudini de componente și rigori existente în mediul social. Semnificația omiterii sau nerespectării componentelor și rigorilor care servesc la definirea unei politici publice nu poate trăda decât simpla necunoaștere a mediului social, pe ansamblu, dar și a urgențelor (priorităților) adevărate cu care acesta se confruntă. Efectul combinat al acestei necunoașteri va produce sub-eficiență, eforturi necoordonate și așteptări nerealizate. Cunoașterea mediului social condiționează, în ultima instanță, și durata timpului social, un concept destul de îndrăgit de sociologi, și care ajută la reprezentarea în timp a unor evoluții sociale, racordate la necesitățile mediului concret, implicând o participare mai pleneră a cetățenilor și o dezvoltare de instituții adecvate acestor necesități. Perioada de timp pentru care nu s-a investit este direct proporțională atât cu contribuțiile ce se vor aduce la implementarea în conștiința socială a necesității de continuare a setului de politici publice deja realizate, cât și la minimalizarea efectelor negative. Or, dacă prin politicile promovate s-a ținut cont de prioritățile mediului comunitar, iar ceea ce s-a întreprins, s-a realizat cu concursul beneficiarilor conștienți, aceștia din urmă vor fi cei care vor facilita identificarea continuității la un alt nivel al politicilor publice în concordanță cu necesitățile comunității, regiunii sau societății în ansamblu.

În contextul politicilor publice, conștientizarea timpului social subînțelege existența unei strânse interdependențe între prioritățile mediului comunitar și cele ale politicilor publice. Deoarece, în dependență de starea de fapt a mediului social, politicile publice, indiferent cât de bine sînt gîndite, riscă să fie marginalizate din diverse motive. Cele mai reprezentative în acest sens sînt motivele axate în condiția socialului nu numai la momentul declanșării politicilor publice, dar în general starea de fapt din societate. O componentă semnificativă pentru politicile publice ține de existența unei conștiințe comunitare, în general, și a rolului pe care aceste politici publice pot să-l dețină într-un anumit mediu decizional, în particular. Un alt motiv este legat de mecanismele realizării politicilor publice, ori, altfel spus — cât de atractive sînt planificate întru sporirea gradului de credibilitate a reprezentanților din teritoriu și a-i determina pe beneficiari să participe sau nu la ele.

Deosebit de importante pentru cunoașterea mediului social pentru implementarea politicilor publice sînt: semnificația și identificarea factorilor care vor avea impact asupra formulării acestora. Or, cunoscînd realitatea și obiectivarea factorilor se facilitează posibilitățile de diminuare sau de reducere a impactul lor asupra politicilor propriu-zise. În caz contrar, politicile publice vor fi implicate, dar și impuse pentru a plăti pentru intervențiile (adeseori dificil de controlat) ale unor factori exteriori. Experiența societăților

democratice oferă un număr uriaș de exemple, care mărturisesc că intervențiile de acest gen se produc, de obicei, din umbră, utilizându-se consecințele unor evenimente, și care în fond nu au nici o conexiune directă față de promovarea unor politici anumite. De aceea, nu este de mirare că, într-o societate în schimbare, politicile publice au o cu totul altă conotație, variind între necunoaștere și senzația lipsei de utilitate a oricăror politici publice, vinovat de această situație psihosocială fiind gradul sporit de frustrare socială și neîncredere în instituțiile publice. Trebuie să recunoaștem că din această perspectivă, spațiul ex-socialist se confruntă cu o serie de dificultăți sistematice, tipice, care conviețuiesc după cum este și firesc cu diferențe pe măsură. Diferențele nu țin doar de nivelul cultural divers al fostelor componente ale URSS-ului și a societăților din Centrul și Estul Europei, dar inclusiv și între nivele sociale diferite ale uneia și aceleiași societăți date. Pe parcursul a 50 de ani de comunism, în cele mai multe dintre fostele republici socialiste din Centrul și Estul Europei nu numai că nu s-a intervenit în redimensionarea teritorial- administrativă și distrugerea tradițiilor la capitolul activități comunitare, ci dimpotrivă, prin străduința unor înaintași (conducătorii de altă dată) s-au făcut și anumite încercări de a păstra sub diferite forme tradiții și obiceiuri care contribuie la perpetuarea culturii comunitare. Unele dintre ele au fost mai mult sau mai puțin reușite, important în condițiile de atunci a fost menținerea lor în conștiința socială și individuală. Or, anume acest lucru s-a realizat prin programele de politici publice la nivel comunitar, cum ar fi cel legat de consolidarea familiei în Ungaria sau a mobilizării tineretului în viața publică din fosta RDG.

Astfel, fiind păstrate într-un fel sau altul în conștiința socială tradițiile și obiceiurile legate de organizarea comunitară, elucidarea priorităților etc. au fost de mare ajutor în anii care s-au scurs după 1989. Înțelesurile acordate participării publice a individului, după care fiecare dintre noi este responsabil nu numai de propriul destin, dar și de cel al comunității primare în care locuim, a contribuit la soluționarea mai multor probleme semnificative pentru aceste medii de referință, variind între: atragerea de investiții și programe de finanțare ale Uniunii Europene (PHARE sau TACIS) pînă la apelarea la ajutorul reprezentanților din diaspora și depășirii stării de expectativă și de lamentări continue. De exemplu, lăsînd la o parte implicațiile și preferințele politice se constată ca multe regiuni "tulburi" (fie în termeni sociali, economici sau etnici) au putut să-și rezolve prin intermediul utilizării unor instrumente de prioritizare a nevoilor (politici publice) probleme extrem de acute, pe parcursul unor perioade de timp relativ scurte.

Trebuie să constatăm însă diferențe marcante la comparația unor societăți mai robuste din Europa Centrală cu societățile post-sovietice din spațiul CSI, în care, o dificultate suplimentară pe lîngă cele identificate anterior ține de arbitrarul originii lor statale, de faptul ruperii de arealul lor istoric,

și consecințele pe care le conserva și astăzi a dimensionărilor artificiale pe care le-au menținut structurile vechiului regim. Multe dintre aceste societăți au suferit un dublu șoc, fiind silite să parcurgă drumul de la o hiperdezvoltare administrativă la omiterea sau interzicerea obiceiurilor și tradițiilor legate de semnificația organelor publice, a politicilor publice în cadrul comunitar, inclusiv prioritățile în care se cer a fi construite activitățile acestora. O soartă similară a împărtășit-o și societatea moldovenească, purtând în sine și conștiința apartenenței la un areal mai vast, cultural, socio-psihologic, mental al unei entități statale mult mai importante, dar și a memoriei unui stat totalitar, “stabilit pe 5 fuse orare” etc., și asta fiindcă tot ce se întâmplă în viața publică, tot ce se transformă în plan social și instituțional — trece în activul conștiinței sociale. Realitatea societății moldovenești după aproape 10 ani este un argument incontestabil în contextul schimbărilor spre care aceasta a încercat să se miste în 1989. Nenumărate probleme, moștenite de la vechiul sistem, sînt conjugate cu greșelile proprii acumulate și care au condus în zilele noastre la adevărate “rupturi” sociale, determinate de catalizatori și de implozia unui vechi sistem de referință. Astfel, asigurarea de condiții normale, inclusiv a unui cadru legislativ adecvat, a fost substituită printr-o simplă și adeseori — prost implementată — procedura de redistribuire a proprietății colective, fără ca aceste “revoluții patrimoniale” să urmeze proiecte publice bine chibzuite și/sau ASUMATE de către cetățenii noului stat. Un exemplu în acest sens pare grăitor prin legiferarea a trei forme de proprietate: de stat, colectivă și privată, după 1991, fără a accepta principiul esențial al democrațiilor occidentale, care cunosc doar 2 forme de proprietate: publică și privată. Un alt exemplu ține de funcționarea noilor instituții, convertite la democrație în vorbe și mai puțin în fapte, fiindcă de cele mai multe ori, privatizarea a reprezentat înlocuirea monopolului statului cu monopolul grupurilor de interese, aflate în spatele unităților privatizate, adeseori formînd “adevărate ciorchine” corporatiste cu importanți demnitari de stat, din conducerile actuale și trecute ale Guvernelor de după 1991.

În contextul dat percepția față de prioritatea seturilor de legi adoptate de parlamentele care s-au perindat de la 1990 a fost aceeași, indiferent de cromatica eșichierului politic. Cea mai simplă monitorizare și analiză comparată a activităților organului legislativ indică absența unei transparente elementare în ceea ce privește adoptarea actelor legislative, dar și a unui “camuflaj” partidist asupra unor chestiuni legate strict de re-distribuire a resurselor materiale. Confruntările acerbe dintre principalele grupuri politice ale Parlamentului de la Chișinău sînt adeseori percepute de către cetățeni drept un banal “ring” pentru încleștarea unor ambiții personale, de grup, avînd drept premiu — obținerea controlului asupra unor resurse patrimoniale aflate în proprietatea “statului”. Aceste ciondăneli reflectă cu lux de detalii adevăratele disensiuni de grup între parlamentari, dar și o lipsă de respect pentru promisiunile electorale, alături de pregătirea mai

puțin decît insuficientă a celor mai mulți dintre parlamentari. Evident că pentru a camufla ineficiența activităților proprii legislativul se implică, datorită disparităților legislative, dar și a nerespectării lui, implicîndu-se de la deturnarea executivului de la realizarea programelor de guvernare pînă la demiterea cabinetelor care încercau să sesizeze parlamentul asupra legilor necesare întru redresarea situației sau să soluționeze problemele unei societăți cu foarte multe incertitudini ce țin încontinuu.

În rezultatul tegiversărilor, moștenirii de loc ușoare de la vechiul sistem, dar și nedorința foștilor și noilor factori de decizie de conștientizare a responsabilităților ce se ascund în spatele puterii cu care au fost și sînt investiți au condus societatea spre o gravă polarizare socială. Or, gradul de destrămare socială inevitabilă pentru o societate în curs de transformare este direct proporțional cu oportunitățile care se cer întru formarea unei structuri sociale. Astfel, pînă și cea mai simplă analiză a realității denotă că polarizarea excesivă a membrilor societății doar parțial, datorindu-se procesului de purcedere spre schimbarea propriu-zisă după 1991. Deoarece, cea mai mare parte revine noianului de incoerențe și iresponsabilități în care s-a împotmolit piramida ierarhiei sociale de la opincă pînă la vladică.

Este cunoscut că, la momentul destrămării URSS-ului, RSSM se afla pe unul din ultimele locuri la nivel unional după gradul său de dezvoltare economică. Cu toate acestea, resursele existente la acel moment au fost utilizate neeficient, astfel încît în 1999, Republica Moldova ajungea pe ultimul loc în Europa și pe 104 în lume la o serie de capitole asupra dezvoltării umane. Potrivit estimărilor experților, actualmente doar 52,9% din salariu acoperă coșul minim de consum necesar al cetățenilor. Calitatea vieții după indicii sociali a scăzut considerabil de la scăderea natalității, creșterii morbidității și mortalității pînă la deminuarea vârstei medii a omului – 62 ani și încercările desperate, inclusiv și a celor tineri de a se căpătui cu strictul necesar.

O atare stare a condus, de fapt, la acceptarea la toate nivelurile în societate a unui comportament cu implicații contravenționale. Iar disparitățile legislative conjugate cu lipsa mecanismelor în implementarea legilor adoptate conduc în continuare la devalorizarea capacităților intelectuale ale membrilor societății. În primul rînd prin slaba conștientizare asupra faptului că prestarea activităților performante ține și de bunăstarea proprie, dar este și o componentă din care se constituie bunăstarea întregii comunități. În al doilea rînd, că realizarea acestei bunăstări se constituie cu contribuția și implicarea fiecăruia, dar nu printr-o stare de expectativă, așteptînd ca undeva cineva (statul) îi va soluționa propriile necesități. La fel ca și la capitolul altor priorități cu care se confruntă mediul și se cer soluționări pe toate planurile s-a împotmolit și legea împărțirii teritorial-administrative. În noianul multiplelor neînțelegeri de la grupurile parlamentare pînă la executiv și președinție și, în lipsa oamenilor politici în elita politică din

societate, au fost necesar să treacă mai mulți ani pînă s-a înțeles urgențele redimensionării teritorial-administrative. Or, redimensionarea respectivă în cazul societății moldovenești nu-i altceva decît revenirea la normalitate a unui teritoriu cu doar 33 km.p. și cu un număr similar de unități administrative ca în Franța sau România. Evident că, ceea ce s-a produs este rezultatul unui joc cu sumă nulă a unor modele culturale, urmate de principalele grupuri politice din societatea moldovenească. Aceste “modele-ghid” sînt întemeiate pe structuri valorice diferite, în cea mai mare parte, pe preferințe culturale și ideologice semnificativ diferite, și chiar pe grade diferite de devotament pentru “cauza” urmărită. Astfel, dacă modelul urmărit de un important segment rusofon, pro-secesionist, de restaurare a URSS a inspirat un grad deosebit de puternic de violență: simbolică, verbală, militară, psihologică, economică, generînd implicații catastrofale pentru pacea socială, relațiile interetnice și structura teritorială a Republicii Moldova, celălalt model-ghid – pro-european – reprezintă o opțiune mult mai puțin combativă, mult mai puțin legată de violență, mobilizare și obligativitatea loialității de grup (definitiv pentru primul grup). “Victoriile” primului grup sînt resimțite cu acuitate în societatea moldovenească de către purtătorii “imaginii-ghid” al celui de-al 2 grup, ceea ce explică într-un anumit fel și relativa dispersare a formațiunilor de dreapta și permanența cu care alegătorii favorizează cu atîta “loialitate disperată” sloganele electorale ale partidului communist. Simbolurile etnice, internaționaliste, etno-teritoriale nu fac, uneori, decît să diminueze asperitățile ideologice, constant reduse la tăcere de către probleme funcționale ale democrației din Republica Moldova. De exemplu, în raioanele de sud, problema găgăuză și cea bulgară, chiar dacă au avut soluții diferite, confirmă lipsa de coerență a politicilor administrației centrale în soluționarea conflictelor prin concesii uneori neisbutite și ineficiente. Printr-un atare mod de abordare a problemei minorităților naționale s-a creat nu numai un precedent periculos pentru întreaga Europă. Spre exemplu, după cum se știe fenomenul Kosovo are ca punct de pornire la fel așa-numita bună intenție care se realizează ca întotdeauna din contul celor care locuiesc în teritoriile respective. Iar fenomenul dat în următorii ani e în stare să completeze starea de conflict în societatea moldovenească. Pentru că și societatea dată se află la fel ca fosta Iugoslavie într-o zonă de intersecție a intereselor geostrategice și geopolitice.

Cu toate neîmplinirile la capitolul înțelegerii importanței redimensionării teritorial-administrative, se mai adaugă și politizarea excesivă. Marginalizarea produsă asupra domeniului respectiv s-a soldat și cu incapacitatea de diminuare atît a stării de conflict și incertitudini cît și a transparenței în activitatea sistemului de administrare, dar și a celei expectative din partea cetățenilor. În continuare se va încerca demensionarea politicilor publice în societatea moldovenească din perspectiva aspectelor esențiale pentru mediul

dat cum ar fi:

- determinarea noțiunii și conținutului politicilor publice;
- diversificarea politicilor publice în dependență de localități sau județe;
- în dependență de gradul de deschidere și acces la realizarea politicilor publice și a organizațiilor neguvernamentale;
- prezența în localitățile respective a organizațiilor de stat și neguvernamentale, dar și raporturile lor cu organele administrării publice și vice-versa;
- factorii care influențează realizarea politicilor enunțate;
- specificul pestrilor prezent de la o regiune geografică la alta, inclusiv și în cadrul fiecărei dintre ele;
- asigurarea cu cadrul legal și impactul disparităților legislative asupra promovării politicilor publice.

În condițiile societății moldovenești identificarea noțiunii de politici publice se impune a fi căutată în Programele de Dezvoltare Regională la care, spre regret, încă nu s-a ajuns de facto. Cu toate că, de jure, prin redimensionarea teritorial-administrativă se încearcă să se substituie ceea ce de fapt în realitate va conduce la prejudicierea nu numai la elaborarea politicilor publice, dar și implementarea necesității lor în conștiința comunitară. În acest sens politicile publice nu sînt altceva decît racordarea la prioritățile comunitare a unor programe elaborate de experți, susținute financiar fie de stat, fie de organisme sau fundații internaționale, realizate cu sprijinul funcționarilor din domeniu. Realizarea cărora ar contribui la revigorarea gradului de credibilitate în societate față de activitățile instituțiilor de administrare publică și ar vărsa mai multă lumină asupra delimitării competențelor de conotațiile politicianiste. De rînd cu informarea și educarea cetățeanului vis-a-vis de rolul politicilor respective întru soluționarea propriilor necesități.

Politicile publice în esența lor nu sînt altceva decît concentrarea urgențelor comunitare în corelare cu nevoile și necesitățile individuale. În cadrul realizării acestor politici publice nu există o competiție și nici o separație clară între: câștigători și perdanți. Dimpotrivă, politicile publice, cu condiția ca, la baza elaborării s-a ținut cont de realitatea existentă, contribuie la revigorarea în mediul social a importanței fiecărui individ, activitatea căruia contează și contribuția proprie, contribuind la schimbarea stării de fapt. Cu alte cuvinte, politicile publice în mediul social moldav semnifică oportunități întru încetățenirea în conștiința socială a importanței unui cadru real existent de dimensionare teritorial-administrativă. Altfel, cît de bune nu ar fi intențiile, dacă economiceste unitatea teritorială este departe de a fi prosperă nu va fi în stare să-și onoreze obligațiile și promisiunile date tot atît de mult va prejudicia încercările ce se vor întreprinde, inclusiv politici publice sprijinite de fundații sau organizații neguvernamentale. Deoarece împărțirea teritorial-administrativă, realmente necesară facilitează cunoașterea și identificarea priorităților cu care se confrunta comunitatea sau județul

concret și nu abstract. La fel, ca din bunăstarea spre care râvneste să o obțină fiecare se contribuie la edificarea bunăstării comunitare, județene și a întregii societăți, lăsînd de o parte starea de expectativă cu care a fost obișnuit odinioară.

Cu toate că împărțirea teritorial-administrativă se află în curs de formare la nivel de asigurare de la cadre calificate, condiții economice necesare pînă la lipsa de Programe de Dezvoltare promovarea importanței politicilor publice ar fi un suport considerabil pentru susținerea propriilor activități în opinia cetățenilor. Spre exemplu, constituirea unei comisii de experți pentru o analiză profundă a situației județului, studierea rezultatelor de reușite și a problemelor grave care minimalizează eforturile întreprinse, dar cunoașterea și găsirea de oportunități întru depășirea lor ar fi direct proporțională cu reîntregirea încrederii oamenilor în instituțiile organelor de administrare publică locală și regionale din Republica Moldova. Este cunoscut faptul că majoritatea activităților în societatea moldovenească sînt legate de prelucrarea pămîntului. După 1990 s-a majorat numărul proprietarilor privați care produc nu numai pentru consumul propriu, dar supraproducția lor ani la rînd s-a vîndut la un preț derizoriu, conducînd satul la sărăcire de resurse și dacă la început a suferit numai producătorul din lipsa de finanțe pentru a-și satisface nevoile curente, în prezent s-a ajuns la sărăcirea pieței interne de produsele tradiționale pe de o parte, iar pe de alta la înlăturarea din cîmpul muncii a unei părți considerabile de oameni apți de muncă.

În cotextul imploziei sociale, cu care se confruntă societatea prin elaborarea și realizarea de politici publice, s-ar contribui la diminuarea fenomenului de polarizare care riscă să fie scăpat de sub control. La nivel central, situația rămîne în continuare a fi politizată, ancorată în arialul unor probleme departe de nevoile mediului social. Realitatea, însa, trăiește cu alte probleme care, închistate în nevoile primare riscă să iasă de sub control. În calitate de suport al acestei afirmații, sînt rezultatele sondajului de opinie "Dezvoltarea locală și reforma teritorial-administrativă în Republica Moldova", efectuat în toamna anului 1999 de către fundația Viitorul. Astfel, prin intermediul opțiunelor făcute de respondenți se constată o polarizare continuă a mediului social. În lipsa derulării unor politici publice fie și cu un suport financiar redus, dar prin intermediul cărora s-ar contribui la ruperea cercului vicios de incertitudini, cetățenii așa și nu au fost scoși din inchilozarea de expectativă și încredere în forțele proprii. De aceea, problemele care îi frămîntă pe respondenți cel mai mult în timpul de față sînt prețurile mari și salarii mici – 66,7%. În timp ce mult mediatizatele probleme ale criminalității și insecurității personale cu 12,1% se plasează pe locul trei, după corupția organelor de stat (12,2%) cu o singură unitate diferență. Iar cea a tensiunilor interetnice și regionale din Moldova a fost punctat sub 2%, aflîndu-se pe locul cinci în ierarhia priorităților.

Un impediment în realizarea politicilor publice îl constituie și modul în care decurge reformarea sistemului de administrare publică pe teren. Pe de o parte reformarea se confruntă cu moștenirea de odinioară și ireceptibilitatea locuitorilor la promisiunile care se fac de ani de zile neacoperite cu realizări concrete. Iar pe de altă parte disparitățile legislative gen legea despre ONG, lipsa unui cadru bine stabilit asupra proprietății sau a protejării producătorului și pieței interne mențin într-o stare economică vulnerabilă, începînd cu cetățenii de rînd și pînă la situația întregului județ. Stare de fapt care este aspru sancționată de către respondenți – 53% apreciază reforma sistemului negativ și doar 23% o consideră pozitiv. Sancționarea negativă a reformei cu un procent atît de înalt rezultă din sporirea anarhiei – 54,3% și a inexistenței strategiei de implementare – 17,9%. Sancționările grave date reformei reflectă atitudinea opiniei publice față de tot ce se întreprinde. În timp ce dezacordul ei semnifică lipsa de performanțe a celor investiți cu funcția la nivel central, dar și o vădită oboseală de la așteptări și speranțe spulberate pe durata unui deceniu. Apariția unor atare indicii semnifică derularea procesului de conștientizare a oamenilor. Or, nu este de loc întîmplător ca majoritatea (64%) respondenților se arată foarte și mult interesați de activitățile publice locale. Și ca în opinia lor pentru astfel de activități autoritățile locale nu beneficiază de suficiente prerogative și competențe (40,6%), față de 33,9% care afirmă contrariul – autoritățile locale dispun de suficiente pîrghii pentru a le utiliza în beneficiul comunităților.

Totodată, datorită crizei socio-economice și tracului de sărăcire a majorității oamenilor (80% minimum de existență și 10% cei mai săraci) respondenți au indicat, în primul rînd, că cauzele dificultăților actuale în prestarea serviciilor publice se datorează lipsei resurselor financiare în bugetul local (48,4%). În timp ce pe seama incompetenței funcționarilor din organele puterii locale au fost puse doar 17%, iar a celor legate de indiferența autorităților publice locale față de nevoile populației cu 15,4%. Or, nu întîmplător de la reforma finanțelor publice se așteaptă o mai mare autonomie financiară acordată unităților publice locale (32,6%), mai multe competențe gestionării patrimoniului și resurselor locale (24,2%) și doar 12,5% posibilitatea de a obține credite de la bănci.

Durata gradată a așteptărilor și neîmplinirilor care influențează spectaculos procesele și tendințele la nivel de societate cu certitudine își spun cuvîntul și la nivel individual. Drept barometru în acest sens este comportamentul individului. Pe de o parte de influența moștenirii de odinioară, dar mai puțin semnificativă. Iar pe de alta, de slaba implementare a cadrului legislativ și a culturii juridice în toate domeniile de activitate. Neîncrederea în puterea legii sau marginalizarea ei frecventă amplifică opțiunea cetățenilor spre zona expectativului. Astfel, pentru neajunsurile existente în prestarea serviciilor publice cea mai mare răspundere (43%)

respondenții o pun pe seama primarului, statului și administrației republicane îi revin 34,8%. În timp ce pe seama consilierilor locali sînt puse doar 7,6%, iar pe sine sancționîndu-se cu 1,4%.

Totodată participanții la sondaj au indicat asupra schimbărilor în organizarea și prestarea de servicii publice locale prin implicarea organizațiilor neguvernamentale cu foarte importante și importante cu 60%, iar a sectorului privat cu 70%. În timp ce autoritățile publice sînt cotate cu 85%. Ceea ce semnifică, pe de o parte, că respondenții sînt familiarizați mai mult cu activitățile autorităților publice și încă slaba încetățenire a noilor forme de prestare a serviciilor publice, inclusiv și a rolului politicilor publice. Plasarea membrilor societății în dependența nevoilor primare a condus la o marginalizare din start pînă și a tentativelor de redresare a stării de fapt în loc de conlucrare și coparticipare. În acest sens, la elaborarea, dar și la promovarea politicilor publice, se necesita a se lua în calcul și o astfel de stare de spirit. Conform rezultatelor sondajului marea majoritate a respondenților (70%) afirmă că flagelul corupției există în structurile noilor comune și județe. Ceea ce indică că s-a produs, pe de o parte, o simplă redistribuire teritorială a aparatului administrativ, iar, pe de alta, Legea Serviciului Public este inoperantă întrucît statul nu-și poate onora obligațiile financiare. Plus îndepărtarea unei părți a funcționarilor cu o pregătire post-universitară în domeniu, selectarea funcționarilor după criterii inadecvate, dar și după gradul sporit de suspiciune, neîncredere a populației.

În contextul dat respondenții consideră că cauzele care contribuie la răspîndirea fenomenului corupției în administrația publică sînt puse pe seama statului dezorganizat și lipsei unui stăpîn în țară (43,4%), iar a salariilor mici cu cronică lor neplată și minimizarea răspunderii funcționarilor pentru contravențiile înlăptuite – 31,9%. De aici, și gradul scăzut de apreciere a capacității autorităților publice locale în menținerea ordinii publice care pentru 41% din respondenți, acestea sînt, mai degrabă, incapabile, contra 39% procapabile. Nu mai puțin îngrijorătoare sînt și aprecierile legate de delegarea competențelor și pregătirea celor care îi reprezintă în consiliul județean. Cu toate că o bună parte din eșantion, cu certitudine, au votat favorabil pentru unii din cei aleși, se constată că opțiunile electorale nu corespund cu cele reale. Astfel, în suficiența pregătire a consilierilor județeni sînt siguri doar 12% din respondenți, pe cînd 37% își exprimă nesiguranța, iar pentru 33% sînt și da și nu. Rezultatul respectiv vine în argumentarea tezei ca la nivel individual în mare parte timpul acceptării promisiunilor neacoperite a fost depășit. Și ei se pregătesc să participe la realizarea elementelor democrației participative, chiar dacă, în esență acestea nu întotdeauna sînt conștientizate sau cunoscute. Or, nu este întîmplător faptul că 38% din cei chestionați pun accent pe suveranitatea poporului și controlului public asupra cheltuielilor din banii publici sînt de acord, iar 36% pe participarea cetățenilor la guvernare prin referendum în

orice chestiune de interes public.

Referitor atât la referendum cât și la echilibrul puterilor în stat și societatea civilă (30%) ține în mare parte de politizarea excesivă, inclusiv în ultimii ani. Dacă la începutul anilor '90 se declară că doar separarea puterilor va contribui la bunul mers al lucrurilor în societate, datorită fetișizării lucrurilor a luptelor de culise pentru putere s-a produs descreditaarea elementelor democratice. Iar referendumul ca parte a democrației participative, datorită modului în care este utilizat în ultimul timp cu încălcări flagrante a legislației în vigoare de însăși instituția prezidențială va conduce la devalorizarea lui în opinia publică. Cu certitudine, ca multiplele probleme ale mediului social creează destule dificultăți în elaborarea și promovarea politicilor publice la care s-a stăruit pe parcursul acestui studiu. Dar, în contextul celor 48% din respondenții care au dat prioritate alegerii de strategii proprii și realiste de dezvoltare locală întru impulsivitatea economică a comunităților lor. Cât și optimismul moderat al celor 55% față de posibilitățile de redresare a situației din localitățile proprii. Iar în condițiile sărăciei de proporții înseamnă ca a început să se deruleze procesul de conștientizare individuală și comunitară. Ceea ce conduce spre constatarea ca și facilitările pe care sînt în stare să le promoveze politicile publice vor fi utilizate de membrii comunităților umane în ieșirea din starea de expectativă, soluționîndu-și ei înșiși propriile probleme.

Note:

(1999) Dezvoltarea Locală și Reforma Teritorial-Administrativă în Republica Moldova. Sondaj de opinie. Chișinău.

(1999) Evoluția social-economică a Republicii Moldova în anul 1998. Chișinău.

Pascaru A., (1998) Introducere în sociologia organizațiilor. Chișinău.

(1999) Raportul Național al Dezvoltării Umane Republica Moldova în 1998. Chisinau.

Spence, D. B (1997) Agency policy making and political control: Modeling away the delegation problem- Journal of public Administration Research & Theory, Vol.7.

Staples, S.,L. (1997) Public policy and enviromental noise: Modeling exposure or understanding effects. – American Journal of Public Health, Vol.87.

Zamfir, E. Zamfir, C. (cord.), (1996) Politici Sociale. România în context european. București.

Liubomir Chiriac
Doctor în matematică,
conferențiar universitar
Expert al Fundației Viitorul

Dezvoltarea economică locală: planificarea strategiilor și politicilor locale

Fiecare cetățean conștient își pune numeroase întrebări privind evoluția economică a țării noastre. Ce înseamnă prosperitatea unei națiuni? Care sînt căile care conduc spre un nivel de prosperitate economică la nivelul așteptărilor populației? Care sînt șansele unei națiuni de-a prospera în această competiție economică dură între națiunile lumii? Cît va dura, pentru cetățeanul de rînd, procesul de tranziție economică și politică? Încotro tranzităm, spre o economie a bunăstării generale ori spre una a inegalităților? La ce ne putem aștepta în ziua de mîine? Referitor la aceste întrebări s-au dat și se mai dau numeroase răspunsuri. Unele le acceptăm, altele nu. Încearcă să răspundă toți. Noi vom încerca să răspundem la unele aspecte ale întrebărilor formulate mai sus, examinînd problemele care țin mai mult de dezvoltarea economică locală, un subiect mai nou și foarte actual pentru realitatea noastră.

Se știe că dezvoltarea economică națională influențează direct dezvoltarea economică locală, dar și invers: dezvoltarea economică locală **adaugă o creștere economică suplimentară** la creșterea economică de ansamblu. Aceasta se datorează, în primul rînd, eforturilor pe care le depune comunitatea la nivel local, realizînd propriile strategii de dezvoltare. Chiar și în condițiile de astăzi unele comunități din Republica Moldova reușesc să realizeze multe obiective importante: să creeze și să atragă noi agenți economici privați, să mențină o cultură antreprenorială dinamică, să creeze parteneriate cu diferite sectoare în ceea ce privește procesul de dezvoltare locală, să adapteze activitățile economice locale avantajelor comparative din localitate. Procesul de tranziție economică a făcut să crească decalajul economic și social dintre diferite comunități. De ce unele comunități reușesc a înainta în dezvoltarea sa economică, iar altele nu? Faptul acesta se datorează, în mare parte, abilității administrațiilor publice locale, care au știut să elaboreze, în funcție de resursele locale, și să implementeze procesul de planificare strategică și "politicile de corecție" în această perioadă incertă, fără de care avansarea spre o nouă bunăstare a comunității și agenților economici este imposibilă. Revitalizarea economiei locale și obținerea auto-suficienței în consum sînt probleme nu numai de ordin economic, dar țin și de modificările de ordin moral, și de mentalitatea tuturor persoanelor implicate în procesul de dezvoltare locală. Sperăm că ideile expuse în această

lucrare va ajuta administrația publică locală să înțeleagă punctele tari și punctele slabe ale economiei locale, oportunitățile și avantajele comparative ale acesteia, va sugera unele modalități privind mobilizarea resurselor umane și financiare, va înlesni identificarea propriilor soluții și căi de dezvoltare economică locală.

Capitolul 1: Dezvoltarea Economică Locală: probleme și soluții

§1. Autonomie locală

În mod obișnuit, o parte considerabilă a activităților economice se desfășoară sub conducerea și responsabilitatea administrativă, financiară și legală a autorităților locale. Intensitatea implicării autorităților locale în activitatea economică diferă de la țară la țară și depinde de tradițiile istorice, de mediul social și de contextul politic din țara respectivă. Transferul către comunitățile locale și către reprezentanții lor aleși a dreptului și răspunderii de a decide asupra evoluțiilor unei anumite comunități, este una dintre cele mai importante activități în administrația publică din Republica Moldova. Conceptul autonomiei locale rămâne fără suport atâta timp cât autoritățile locale nu vor avea la dispoziție: resursele materiale necesare, competențe legale suficiente și autoritatea politică pentru a-și asuma efectiv responsabilitățile acordate de această autonomie.

Conform Cartei Europene a Autonomiei Locale a Consiliului Europei (vezi [1]):

- Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților locale de a decide și conduce, în limitele stabilite de lege, o parte substanțială a treburilor publice, pe propria lor răspundere și în interesul populației din zonă (Articolul 3);
- Autoritățile locale trebuie să dispună, în cadrul politicii economice naționale, de resurse financiare proprii adecvate, de care să poată dispune liber în cadrul competențelor lor (Articolul 9.1);
- Resurse, financiare ale autorităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege (Articolul 9.2).

Caracteristicile problemelor socio-economice în procesul de tranziție economică și politică diferă de la o comunitate la alta. Deși comunitățile din Republica Moldova se află în tranziție și au multe probleme similare în efortul lor de consolidare a economiei, soluționarea lor se face în dependență de specificul propriei comunități. Din aceste considerente fiecare comunitate trebuie să-și determine propria cale de dezvoltare, trebuie să găsească propriile soluții în rezolvarea diverselor probleme. Adoptarea celor mai reușite strategii pentru dezvoltarea economică locală este prerogativa administrației publice locale, este preocuparea cea mai importantă pentru administrația publică locală. Importanța Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost deschisă semnării la 15 octombrie 1985 și a intrat în vigoare la data de 1 septembrie 1988, este apreciată de către cunoscutul savant și publicist Henri Oberdorff în felul următor: **“Carta europeană a autonomiei**

locale este pentru comunitățile locale ce este pentru popoarele europene Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale” (vezi [2], p.13).

§2. Problemele Dezvoltării Locale

Problemele cu care se confruntă administrațiile publice locale (vezi [3], p.20) din republică țin de următoarele momente:

I. Insuficiența resurselor financiare și lipsa experienței manageriale

La moment, aceasta este cea mai gravă problemă pentru orice administrație locală. Lipsa finanțelor stopează multe din inițiativele administrațiilor locale. În afară de aceasta, funcționarii publici și aleșii locali învață principiile moderne ale planificării bugetare, însușesc legile economiei de piață, care s-au dovedit a fi foarte dure și incomode pentru mulți, încearcă să anticipeze căile de dezvoltare ale propriei comunități (vezi [6]).

II. Insuficiența dezvoltării sectorului privat

În comunitățile din Republica Moldova sectorul privat abia se consolidează, pas cu pas acumulează experiența necesară pentru a activa în noile condiții, însușește arta de-a face afaceri, de-a se conforma cu legile economice, de-a coopera cu administrația publică locală, de-a crea parteneriate cu sectorul public și comunitar. Încă nu s-a creat suportul legislativ necesar pentru ca sectorul privat să activeze eficient. În afară de aceasta, sectorul privat are o experiență limitată în ce privește înțelegerea propriului rol în dezvoltarea locală.

III. Experiența limitată în dezvoltarea economică

În fosta URSS, economiile locale erau planificate și dirijate în mod centralist. Dezvoltarea locală era considerată a fi o prerogativă indubitabilă a organelor subordonate Centrului politic și administrativ unic, întemeiat pe câteva ipoteze economice și morale cu caracter prescriptiv pentru întreaga societate sovietică. În prezent, situația s-a schimbat considerabil. Liderii locali, funcționarii publici și aleșii locali învață conceptele de bază ale economiei de piață, însușesc procesul de planificare strategică, iau cunoștință cu setul de instrumente care poate fi utilizat pentru dezvoltarea infrastructurii, pentru stimularea dezvoltării și extinderii agenților economici, acumulează experiență în identificarea avantajului local.

IV. Experiența limitată în a promova propria inițiativă și a avea responsabilitate

Este bine cunoscută expresia venită din sistemul centralizat “inițiativa este pedepsită”. Din acest punct de vedere și în prezent “mentalitatea” liderilor locali nu le permite să-și promoveze propriile idei, să-și asume responsabilitatea, să răspundă de propriile acțiuni. Liderii locali erau obișnuți să primească indicații de la instanțele superioare și să le îndeplinească fără a ezita. În consecință, la nivel local s-a acumulat puțină experiență în ce privește promovarea și realizarea propriei inițiative.

V. Experiența limitată în a comunica și mobiliza comunitatea

Administrația publică locală are puține deprinderi de a comunica deschis și onest cu propriii cetățeni referitor la soluționarea problemelor existente, mizând pe încredere reciprocă. Republica Moldova păstrează încă un atașament puternic pentru un rol considerabil al guvernului central și pentru un sistem de asistență socială largă pentru toate păturile sociale. Mobilizarea resurselor comunității pentru rezolvarea chestiunilor stringente este o activitate antreprenorială pe care trebuie să-o aibă foarte bine autoritățile locale. Spiritul întreprinzător trebuie trezit în societate, acest spirit este necesar să domine în societate. Fără această componentă dezvoltarea locală este, practic, imposibilă.

§3. Noțiuni de bază: Dezvoltare economică locală

Dezvoltare economică

Prin dezvoltare economică vom înțelege acel proces dinamic dintr-o țară ori regiune, care se îndeplinește simultan în cadrul tuturor sectoarelor din economia respectivă, prin intermediul căruia se efectuează **creșterea economică**, realizându-se în acest scop:

1. schimbări în structura producției economice;
2. creșterea nivelului producției cu ajutorul agenților economici.

Dezvoltare economică locală

Dezvoltarea economică locală (DEL) reprezintă procesul de dezvoltare (vezi [4], lucrarea 1) prin care comunitățile au drept scop creșterea calității vieții pentru cetățenii lor, prin crearea unei noi bunăstări a comunității și agenților economici, realizând:

- stimularea și creșterea inițiativei private ca cel mai important creator de bunăstare;
- folosirea resurselor locale în scopuri productive;
- păstrarea și crearea de noi locuri de muncă;
- generarea de noi venituri personale pentru ridicarea nivelului de trai;
- consolidarea bazei de impozitare pentru sprijinirea administrației publice locale.

Modelele de dezvoltare diferă de la o comunitate la alta. Acest fapt se datorează:

1. așezării geografice;
2. resurselor și oportunităților existente pe plan local;
3. performanțelor economice existente;
4. capacitatea și potențialul autorităților locale.

Pentru a stimula dezvoltarea locală se cunosc multe exemple de modele de dezvoltare, principii și politici generale. Dar adoptarea celor mai realiste politici și strategii de dezvoltare, care vor scoate în prim plan avantajul local, depinde și este în același timp obligațiunea autorităților locale. Cu toate că politicile de dezvoltare sînt diferite, **obiectivele ce trebuie realizate**, conform definiției dezvoltării economice locale date mai sus, sînt aceleași. Vom examina pe scurt **obiectivele expuse în definiție** (vezi [5]):

1. Susținerea și crearea de noi întreprinderi private

În economiile cele mai dezvoltate, sectorul privat are o pondere considerabilă în activitatea economică. După cum susține academicianul I. Untilă, un fermier liber obține de pe 1 ha de pământ prelucrat individual, un profit de 3 ori mai mare în comparație cu profitul pe care îl obțin gospodăriile colective de pe aceeași suprafață. Întreprinderile existente pe plan local, în etapa actuală se confruntă cu multe probleme legate de însăși existența și dezvoltarea lor: accesul redus la diferite forme de finanțare, lipsa de informații comerciale, accesul limitat la piețele externe, birocrații învechite, cadrul juridic incomplet și neclar, lipsa infrastructurii, lipsa de energie necesară pentru funcționarea normală a întreprinderilor etc. Din acest punct de vedere, una dintre cele mai de seamă priorități ale DEL este aceea de-a susține și crea noi agenți economici.

Exemplu: Primăria satului Talmaza face eforturi permanente în susținerea agenților economici privați din teritoriu. Astfel, cu sprijinul autorităților locale, agenții privați din localitate au construit o brutărie, care se bucură de popularitate, piața agricolă pentru o mie de locuri, amenajată excelent, stație de alimentare cu petrol etc.

2. Utilizarea resurselor locale

În acest sens este necesar să se promoveze constant, de către autoritățile locale, conceptul dezvoltării durabile. **Dezvoltarea durabilă** înseamnă conceperea responsabilă a unui mediu înconjurător sănătos, pe baza utilizării eficiente a resurselor și a principiilor ecologice pentru a produce în scopul satisfacerii nevoilor prezente fără a reduce capacitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități. Prin resurse vom înțelege: bogățiile subpământene și terestre, terenuri, energia, apa etc. Principiile ecologice luate în considerare sînt: minimizarea consumului de resurse, maximizarea reutilizării, utilizarea resurselor regenerabile și reciclabile, protecția mediului natural, crearea unui mediu sănătos, fără substanțe toxice, urmărirea calității superioare în crearea noului mediu construit.

Creșterea economică locală se datorează catalizatorilor interni și externi. Prin catalizatorii externi ori exogeni, ai economiei locale, se înțelege ajutorul străin, investiții externe, subvențiile obținute din centru etc. Prin catalizatorii interni, ori endogeni, vom înțelege avantajul local al comunității, forța de muncă locală, infrastructura locală, resursele locale, agenții economici locali etc. Dezvoltarea locală trebuie să mizeze în primul rînd pe mobilizarea resurselor endogene și activitatea agenților economici locali, chiar dacă DEL presupune combinarea reușită a catalizatorilor de creștere externi și interni. Pătrunderea pe piețele externe și atragerea investitorilor externi depinde de mediul de afacere local și activitatea antreprenorială prosperă din comunitatea respectivă. Firmele locale prospere semnalizează prezența unui climat de afacere pozitiv pentru toți investitorii străini. Dar, oricare n-ar fi domeniul de activitate al agenților economici, autoritățile publice locale trebuie să promoveze o abordare a dezvoltării afacerilor care să ia în consi-

derare mediul, deși uneori problemele economice sînt juxtapuse dezvoltării durabile.

Exemplu: În prezent, mulți savanți agronomi din republică, foarte competenți, în colaborare cu autoritățile publice din teritoriu, interesate în soluționarea problemelor din agricultură, încearcă să-i convingă pe agricultori să nu mai utilizeze tehnici de agricultură intensivă pe bază de produse chimice și să folosească alte alternative cu un efect mai mic asupra mediului.

3. Păstrarea și crearea de noi locuri de muncă

Dezvoltarea Economică Locală înseamnă sprijinirea agenților economici locali de-a reuși în afaceri și a cetățenilor de a se descurca mai bine. Crearea de noi locuri de muncă, depinde, în primul rînd, de reținerea, dezvoltarea și extinderea de noi întreprinderi private. În cazul cînd întreprinderile de stat sînt majoritatea falimentare, doar cele private pot să ofere un loc de muncă. În unele cazuri modernizarea întreprinderilor poate duce la reducerea personalului, care este, de altfel, un proces obiectiv. Dar, de fapt, acest proces are, pînă la urmă, un impact pozitiv asupra economiei, deoarece creșterea profitului dă posibilitate să se facă ceva mai tîrziu noi investiții, să se extindă afacerile, deci să fie angajați noi cetățeni în lucru, crește nivelul profesional al muncitorilor. În afară de aceasta impozitele pe care le plătește întreprinderea dată contribuie la soluționarea multor probleme din societate, deoarece cresc resursele financiare disponibile administrației publice locale.

Exemplu: Fabrica de covoare de la Ungheni acum un an în urmă, se afla în pragul falimentului. În jumătate de an, după răscumpărarea pachetului de acțiuni ale statului, de către un cunoscut om de afaceri din republică, combinatul, în frunte cu o nouă conducere, a obținut un beneficiu de circa 1 milion de lei, reușind să achite o parte din datoriile mai vechi și, ce-i mai important, credem noi, păstrînd colectivul de peste 1200 de angajați.

4. Generarea de noi venituri personale pentru ridicarea nivelului de trai

Veniturile personale de bază cetățenii le obțin de la locul de muncă, pe care toți și-l doresc cît mai stabil. De prosperitatea întreprinderii respective depinde în mod direct remunerarea angajaților, deci și creșterea veniturilor personale. În situația de astăzi, cînd angajații nu primesc salariile meritate de cîteva luni, dar care merg la serviciu zi de zi și își îndeplinesc datoria cu cea mai mare răspundere și abnegație, generarea de noi venituri suplimentare ar fi o salvare ce le-ar da posibilitatea să supraviețuiască. Dar cum de realizat acest lucru?

Vom examina unele modalități aplicabile pentru mediu rural care au fost utilizate deja în practică de unii lideri ai administrațiilor locale :

a) Crearea posibilităților pentru cetățenii din mediul rural pentru a realiza surplusul de produse agricole;

Exemplu: În acest scop, în comuna Chircăiești primăria din localitate împreună cu ONG-ul din localitate au reușit să creeze două puncte de colectare a produselor agricole, înzestrate cu echipamentul necesar. Au fost

contactate diverse firme din Căușeni și Chișinău interesate în colectarea nucilor, porumbului, seminței de floarea soarelui etc. În așa mod cetățenii din localitate își realizează surplusul de produse agricole, obținând anumite venituri suplimentare. În alte comune se colectează de la cetățeni surplusul de lapte pe care ei îl obțin de la propriile vaci și care este realizat la combinatul de lapte din apropiere. Astfel, oamenii, folosind aceste modalități, reușesc să acumuleze anumite venituri personale.

b) Crearea condițiilor pentru dezvoltarea turismului rural.

Pînă acum turismul rural ori agroturismul, practic, nu este dezvoltat de loc la noi în republică. Moldova are destule posibilități la acest capitol și ele vor fi fructificate numai în cazul cînd administrațiile locale și comunitățile vor fi pătrunse de necesitatea realizării acestor lucruri.

Fiecare localitate rurală posedă anumite particularități proprii și activități specifice, ce trebuiesc identificate și valorificate cît mai eficient din punct de vedere turistic. Fără concursul administrației publice locale acest lucru credem noi nu poate fi realizat. Demararea acestui mecanism economic va genera noi venituri locuitorilor din zona respectivă.

Exemplu: În Europa există, la ora actuală, peste 100.000 de ferme turistice în care lucrează peste 65.000 de persoane particulare.

5. Consolidarea bazei de impozitare pentru sprijinirea administrației publice locale

Creșterea bazei de impozitare nici de cum nu înseamnă mărirea impozitelor. Mărirea impozitelor reduce capacitatea de cumpărare a cetățenilor, reduce ori chiar stopează activitatea firmelor și posibilitatea de a crea noi locuri de muncă. Consolidarea bazei de impozitare înseamnă:

a) mărirea numărului de noi agenți economici;

b) crearea de noi locuri de muncă pentru cetățeni, care, ulterior, vor fi impozitați;

c) colectarea la timp a impozitelor existente.

Fără a mări impozitele, administrația publică locală trebuie să-și creeze o bază solidă de impozitare pentru ca să crească asigurarea bunurilor publice.

§4. Cele mai importante obiective ale Dezvoltării Economice Locale: dezvoltarea, extinderea și atragerea firmelor

Republica Moldova este o țară care dorește să adopte economia de piață. Trecerea de la economia comandată la cea de piață necesită din partea întregii comunități eforturi considerabile în depășirea crizei actuale, în însușirea principiilor economiei de piață, în promovarea culturii antreprenoriale. Din acest punct de vedere vom examina următoarele obiective esențiale ale DEL:

I. Dezvoltarea firmelor

Pentru a dezvolta firmele este necesară elaborarea unor programe, poli-

tici și strategii de dezvoltare a agenților economici din comunitatea respectivă, care oferă un spectru larg de servicii ce cuprind:

- *Instruirea în domeniul antreprenoriatului;*

Acest serviciu presupune pregătirea referitor la structura și funcționalitatea firmelor. Viitorii antreprenori însușesc mecanismul funcționării economiei de piață. Procedeele și metodele de pregătire sînt dintre cele mai variate: recalificări, prelegeri, seminare, consultări, stagieri, schimb de experiențe.

Exemplu: În anul 1998, Fundația Viitorul, în cadrul programului *Dezvoltare locală prin sate inovatoare* a organizat la Centrul de calificare și perfecționare profesională de la Piatra-Neamț, recalificarea și respecializarea unor grupuri de persoane neangajate în câmpul muncii, dornici să pornească o afacere. Iată ce susține unul din absolvenții cursurilor respective, Tudor Bîrcă, frizer-coafor, s. Costești: "Sper ca, în timpul cel mai apropiat, să deschid o frizerie particulară. Fiind la Piatra-Neamț, am acumulat multe cunoștințe și m-am convins că pot porni și eu o afacere proprie. Am încredere în puterile mele."

- *Facilități privind impozitele;*

Aceste facilități presupun reducerea și chiar scutirea de impozite, pentru a stimula întreprinderile locale ori pentru a atrage capitalul firmelor din exterior.

Exemplu: Astfel, primăriile din Chircăiești și Costești au scutit de impozite pe unii antreprenori tineri ce-au riscat să pornească o afacere proprie.

- *Acordarea de micro-credite;*

Băncile comerciale nu sînt predispuse să acorde credite mici pentru firmele mici și mijlocii. Programele de microcreditare, oferă împrumuturi mici, în condiții favorabile, și sînt orientate spre întreprinderile nefavorizate de aceste bănci. Astfel de firme sînt, de obicei, întreprinderi noi create, mici și mijlocii.

Exemplu: În Moldova a fost implementat un nou și eficient mecanism de finanțare rurală. Prin intermediul Asociațiilor de Economii și Împrumut al Cetățenilor, fermierii liberi, antreprenorii locali, pot obține un anumit credit fără a depune gaj. Această modalitate de finanțare a permis multor întreprinzători de-a ieși din impas.

- *Crearea centrelor de consultanță și afaceri;*

Acest mecanism se utilizează pentru sprijinirea firmelor noi create pînă cînd ele devin viabile. Aceste centre oferă spații pentru birouri la prețuri rezonabile, le oferă sprijin managerial și tehnic.

Exemplu: În s. Costești din județul Chișinău, în anul 1998, a fost creat din inițiativa ONG-ului din localitate Rusticum, Oficiul de Consultanță Agricolă, care se bucură de mare popularitate printre țărani împroprietăriți din sat. În fruntea acestui Oficiu se află un inginer-agronom experimentat și competent, care oferă informații și consultanță fermierilor din localitate. Pînă acum au beneficiat de acest serviciu peste 400 de fermieri din localitate.

- *Difuzarea de informații comerciale;*

Se difuzează informații privind materia primă, sursele de procurare,

intermedierea, potențialii parteneri, piața de desfacere etc.

Exemplu: Foarte efektiv în această direcție activează ONG-urile din mediul rural. Astfel ONG-urile din satele Dominteni, Costești, Chircăiești, Talmaza difuzează permanent informații comerciale atât prin intermediul Buletinelor pe care le editează, panourilor informative, cât și prin intermediul seminarelor specializate pe care le desfășoară în aceste localități.

- *Servicii privind exportul;*

Serviciile respective cuprind: studii de piață privind domeniul interesat, aprecierea potențialului de export al firmei date, organizarea și participarea la diverse expoziții ori târguri, deplasări promoționale.

Exemplu: Din acest punct de vedere fundația Viitorul a editat "Ghidul Exportatorului", care a fost difuzat gratis în mai multe localități din republică. În acest Ghid se expun modalitățile, tehnicile, procedeele efectuării unui export reușit al produselor agricole. Deoarece tirajul a fost limitat, mulți fermieri liberi n-au avut posibilitate să-l obțină. Referitor la acest compartiment, rămîne de făcut un efort considerabil, atât din partea Guvernului Central, cât și din partea tuturor celor interesați în soluționarea acestei probleme de importanță majoră pentru toată țara.

Toate aceste politici, după cum arată experiența europeană, cel mai bine sînt coordonate și ghidate de la nivel local de administrația locală ori organizații neguvernamentale, deoarece, ținînd cont de problemele și necesitățile locale, de specificul local, de potențialul local, este mai mare probabilitatea că se vor găsi cele mai reușite soluții pentru traducerea lor în viață.

Dezvoltînd întreprinderile private, crește și se dezvoltă nu numai cultura antreprenorială, dar se rezolvă totodată o mulțime de probleme ce țin de privatizare și restructurarea economiei.

II. Reținerea și extinderea firmelor

Orice comunitate, care tinde să devină prosperă, trebuie să fie interesată în elaborarea diferitor programe care ar contribui atât la dezvoltarea cât și la reținerea și extinderea întreprinderilor din spațiul său. Obiectivele acestor programe țin de crearea unui mediu sănătos de afaceri, care asigură un potențial solid de reținere și de creștere.

Exemplu: (vezi [4], Lucrarea 2) Un exemplu elocvent în acest sens este cazul orașului lituanian Panevezys. Trecînd printr-o criză, economică dură multe din întreprinderile municipale au intrat în declin, prețurile de producție creșteau, piețele de vînzare s-au închis, șomajul creștea. Eforturile guvernului central în ameliorarea situației nu răspundea necesităților. Atunci consiliul local a întreprins niște pași fermi în soluționarea problemelor existente, lansînd Programul Local de Dezvoltare Economică, care includea următoarele măsuri:

- Întîlniri regulate ale reprezentanților consiliului local cu reprezentanții firmelor locale. Aceste vizite erau reflectate în presa locală, pentru a monitoriza acțiunile întreprinse;

- Organizarea de târguri și expoziții pentru a scoate în evidență produsele firmelor locale;

- Organizarea cursurilor antreprenoriale pentru liderii locali, pentru a-și lărgi înțelegerea în privința mecanismului de funcționare a unei întreprinderi;
- Organizarea unui fond special pentru crearea firmelor mici;
- Căutarea și obținerea unui sprijin financiar intern și extern destinat firmelor din localitate.

Acest program a contribuit la reținerea multor firme din municipiu, la înviuarea vieții economice, la îmbunătățirea percepției publicului referitor la activitățile consiliului local și a stabilit noi relații între administrația publică locală, pe de o parte, și agenții economici, pe de altă parte.

III. Atragerea întreprinderilor

Pentru atragerea firmelor este necesar ca liderii locali să știe foarte exact ce poate oferi comunitatea, pe care o reprezintă, întreprinderilor respective. Unele comunități din Vest, care au acumulat o experiență solidă în atragerea firmelor, pentru a avea permanent la dispoziție informația despre economia locală au creat baze de date, care se actualizau cu regularitate. Această bază de date oferea autorităților locale informații despre punctele tari și slabe ale economiei locale, despre pericolele ce pot apărea în dezvoltarea locală. Toate aceste informații constituiau, în ansamblu, un bun instrument pentru marketing-ul comunității. Politicile de atragere a firmelor se confruntă cu diverse probleme caracteristice mediului nostru antreprenorial: inflație și devalorizarea monetară, impozite mari, lipsa de informații referitor la piață etc.

Dar, cu toate acestea, administrațiile publice locale din diferite zone ale Republicii Moldova au reușit să identifice firme compatibile cu resursele proprii și economia locală și să prezinte destul de atractiv comunitatea, atrăgând astfel aceste firme ca să facă afaceri în localitățile respective. În acest sens sînt elocvente următoarele exemple:

Exemplu: În comuna Lipoveni din județul Lăpușna, autoritățile locale au inițiat eforturi de atragere a unor firme străine. Astfel, în această comună s-a reușit înființarea unei firme moldo-italiene de producere a înghețatei în baza producției locale. La această întreprindere sînt angajați circa 35 de oameni din comuna respectivă. Regiunea dată, fiind bogată în livezi de nuci, s-a creat o firmă moldo-germană de colectare și sortare a nucilor. În așa mod, mulți locuitori s-au specializat chiar în creșterea și colectarea nucilor. Tot în această comună s-a înființat o firma moldo-rusă ce se ocupă de prelucrarea seminței de floarea-soarelui.

Locuitorii din satul Andrușul de Jos, județul Cahul, au tradiții bogate în creșterea vitelor, oilor, porcilor. În acest sens, s-a reușit atragerea firmei libaneze "Ganof-Ultra" SRL care se ocupă de colectarea vitelor, oilor, porcilor, păsărilor de la populația satului, pentru creșterea și îngrijirea lor.

Trebuie de menționat că în toate localitățile menționate sectorul privat local este destul de dezvoltat. În Lipoveni, de exemplu, sînt 4 întreprinderi

individuale care se ocupă cu comercializarea producției locale și mărfurilor industriale. Deoarece în preajma comunei respective se află o pădure veche, un grup de locuitori, dând dovadă de inițiativă, au înființat o firmă care colectează și realizează plante medicinale. De altfel, în Lipoveni sînt înregistrate, deja, 19 gospodării țărănești, care au înregistrat succese frumoase în activitatea lor. Din aceste considerente se poate trage următoarea concluzie importantă:

Cele mai importante criterii, de care trebuie să se țină cont, în atragerea firmelor, astfel ca ele să se încadreze fără dificultăți în patrimoniul economic al comunității și în scopurile de dezvoltare, este prosperitatea firmelor locale și efortul profesional și continuu în această direcție a liderilor locali.

Capitolul 2: Principalii agenți ai Dezvoltării Economice Locale

Dezvoltarea Economică Locală este realizată prin eforturile comune ale **sectorului public, privat și cel al comunității**. Fără asigurarea conducerii procesului respectiv de către administrația publică locală, fără sprijinul energetic al liderilor locali, Dezvoltarea Economică Locală n-are sorti de izbîndă. Potențialul creator și capacitățile individuale ale liderilor locali se consideră hotărîtoare asupra prosperării comunității și abilității de adaptare la noile cerințe ale economiei adaptare. În continuare vom examina care trebuie să fie activitatea **agenților implicați în DEL**:

§1. Administrația Publică Locală

Administrația Publică Locală se consideră principalul agent al dezvoltării locale. Ea se compune atît din oficialitățile alese cît și din personalul angajat. Ambele componente joacă un rol decisiv în asigurarea conducerii și finanțării procesului de DEL. **Cele mai importante sarcini privind sprijinirea DEL de către administrația publică locală cuprind:**

1. Analizarea economiei locale.

Administrația publică locală trebuie să organizeze o bază de date referitor la economia comunității. Pentru a realiza acest scop APL colectează informații economice și sociale, care vor include activitățile economice curente, date referitor la potențialul economic și uman existent în localitate etc. Baza de date creată va contura profilul economic al localității. Utilizînd efectiv informațiile colectate, autoritățile locale evidențiază punctele tari, punctele slabe ale economiei locale și primejdiile (influența negativă a factorilor externi) ce pot apărea în procesul DEL. Datele respective vor fi folosite, mai ales, în procesul de planificare strategică și în organizarea campaniilor de marketing.

Exemplu: În cadrul programului *Dezvoltare locală prin sate inovatoare* fundația Viitorul, în cooperare cu autoritățile locale din satele Chircăiești, Costești și Dominteni, a reușit să formeze o bază de date referitor la economia locală, introdusă pe calculatoarele instalate în sediul primăriilor respective. Informațiile colectate și prelucrate la calculator au contribuit considerabil la identificarea celor mai stringente probleme din localitate și

la o evaluare obiectivă a situației economice.

2. Asigurarea conducerii în DEL.

Dezvoltarea locală este realizată prin conducerea efectivă a administrației publice locale. Progresul comunității este asigurat de capacitatea liderilor locali de-a adopta cele mai reușite decizii în dependență de noile condiții economice și sociale. În calitate de conducător, administrația publică locală trebuie să știe foarte bine resursele umane, intelectuale și financiare ale comunității pentru a realiza obiectivele propuse. APL elaborează programele de dezvoltare și stabilește **scopuri pe termen scurt, mediu și lung** pentru îndeplinirea acestora. Autoritățile locale înțeleg că guvernul central mai puțin asigură sprijinul DEL. Din aceste considerente oficialii locali, așa cum se obișnuiește în unele țări din Europa, trebuie să urmeze cursurile școlii de afaceri pentru a deprinde practicile folosite în business.

Exemplu: Cazul orașului Novosibirsk ilustrează importanța conducerii în implementarea inițiativelor de dezvoltare economică. Primarul orașului a asigurat posibilitatea tuturor șefilor de departamente care se ocupau de locuințe, accesul la cursuri de planificare strategică pentru a stopa deteriorarea spațiului locativ. Ca rezultat, s-au generat noi politici privind locuințele, ceea ce a condus la scăderea cheltuielilor bugetare. Prin urmare, conducerea poate promova dezvoltarea politicilor și programelor.

3. Administrarea proiectelor de DEL.

Un alt obiectiv important al APL ține de administrarea programelor și politicilor DEL. Aceasta include conceperea, implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor și politicilor. O planificare strategică reușită presupune, în primul rând, asigurarea suportului financiar în realizarea obiectivelor propuse. *Identificarea proiectelor în funcție de priorități este o problemă majoră pentru APL.* În cazul selecției proiectelor de o valoare îndoielnică este foarte dificil de a le susține financiar.

Exemplu: Administrația Publică din satul Talmază, județul Tighina, în anul 1998, la o adunare a satului, a decis împreună cu cetățenii că cea mai importantă problemă pentru localitate, la acel moment, era gazificarea satului. Mobilizând resursele financiare din comunitate și obținând suport financiar din exterior, datorită unei bune planificări strategice referitor la cheștiunea respectivă, această problemă s-a soluționat cu succes.

4. Asigurarea serviciilor publice.

Administrația publică locală poate furniza servicii direct sau poate încheia contracte cu sectorul privat pentru a asigura furnizarea acestora. Eforturile sectorului public nu trebuie să suplinească sectorul privat acolo unde acest sector dorește și face investițiile necesare. Administrația publică locală nu trebuie să furnizeze servicii direct pentru a putea juca un rol hotărâtor în DEL. Administrația publică locală este obligată să definească tipul și calitatea serviciilor ce trebuie furnizate și, în același timp, să monitorizeze eficacitatea serviciilor. Un mediu cu serviciile publice puse bine la punct promovează atractivitatea comunității respective.

Exemplu: Astfel, în republică, tot mai multe primării încheie contracte cu sectorul privat în privința furnizării serviciilor ce țin de transportul local, deservire socială (frizerii, ateliere de croitorie, reparația încălțămintei etc.) și altele.

5. Asigurarea finanțării și a altor stimulente pentru promovarea DEL.

Administrația publică locală poate să sprijine financiar proiectele de Dezvoltare Locală. Chiar investițiile nesemnificative, făcute de administrația locală, pot semnală unor potențiali investitori faptul că autoritățile locale sînt angajate în realizarea unui proiect.

Exemplu: În satul Dominteni, autoritățile locale intenționau să construiască o fântină pentru aprovizionarea oamenilor cu apă. Anunțînd localnicii din sat despre acest program, s-au găsit cetățeni care și-au propus mijloacele financiare pentru realizarea acestui proiect de dezvoltare.

Implicarea administrației publice locale în realizarea proiectelor este un factor hotărîtor în succesul oricărui proiect de dezvoltare locală.

6. Asigurarea unui mediu favorabil pentru stimularea creșterii agenților economici.

Mediul local influențează atît ca stimulent cît și ca suport pentru dezvoltarea agenților economici. Administrația publică reglementează impozitele pentru a crea un mediu favorabil de afaceri. Chiar neavînd putere fiscală, administrația publică locală poate sprijini agenții economici. De exemplu, prin simplificarea procedurilor de obținere a licențelor. Procedurile complicate descurajează pe acei ce vor să înființeze noi întreprinderi. În afară de aceasta, calitatea ridicată a vieții din orice comunitate este un criteriu ce indică un bun climat de afaceri pentru agenții economici ce doresc să facă afaceri.

Exemplu: Primăria orașului Chișinău, eliberează autorizații pentru prestarea serviciilor de transport local în cadrul organizării unor licitații. Această procedură s-a dovedit a fi foarte efektivă, primăria își crește încasările, iar autorizațiile sînt procesate mai rapid.

Resursele Administrației Publice

Administrația Publică Locală direcționează Dezvoltarea Locală în localitatea în care se află. Vom scoate în evidență unele dintre resursele furnizate de administrația publică locală pentru DEL (vezi [8]):

1. APL are la dispoziție propriile fonduri pe care la poate investi în proiectele de dezvoltare. În afară de aceasta, APL are acces la fondurile republicane și, în unele cazuri, la fondurile organizațiilor donatoare internaționale.

2. APL folosește propriile pîrghii pentru a menține un mediu pozitiv de afaceri: stabilirea impozitelor, acordarea unor facilități etc.

3. În viziunea APL comunitatea pe care o reprezintă este un tot întreg (în timp ce sectorul privat și cel comunitar se interesează mai mult de soluționarea propriilor probleme). Avînd o optică mai generală a localității elaborează proiectele DEL din mai multe puncte de vedere.

4. APL are o anumită experiență în administrarea proiectelor. Totodată oficialitățile alese și funcționarii publici sînt responsabili în fața comunității pentru reușita proiectelor. APL trebuie să fie imparțială pentru a susține crearea parteneriatelor de colaborare.

5. APL elaborează, asigură servicii și proiecte de Dezvoltare Locală, care pot ajuta comunitatea să prospere.

§2. Sectorul Privat și al Comunității

Implicarea sectorului privat și al comunității în DEL este foarte importantă după cum menționează un studiu OECD referitor la Republica Cehă, Ungaria, Polonia și Republica Slovacă participante la Conferința de la Visegrad, din următoarele considerente:

- Oferă Dezvoltării Locale un spectru larg de resurse și cunoștințe. Pe măsură ce numărul de reprezentanți ai sectorului privat și a comunității interesați în reușita proiectelor de DEL crește, indiscutabil că se măresc și resursele interne pentru sprijinirea acestor proiecte.

- Depolitizează proiectele DEL și, în felul acesta, indiferent de partidele politice ce pot să vină la putere, proiectele vor beneficia de un sprijin serios și pe un termen lung din partea comunității, pătrunsă de necesitatea realizării acestor proiecte.

- Odată cu sporirea resurselor interne și consolidarea suportului din partea acestor sectoare, necesar pentru realizarea proiectelor DEL, crește încrederea și probabilitatea că potențialii investitori externi vor fi interesați în participare.

- Pe măsură ce se intensifică participarea sectorului privat și a comunității, sporește și "dorința de-a realiza noi obiective", de-a obține noi succese în realizarea proiectelor de dezvoltare locală.

Vom caracteriza pe scurt rolul fiecărui sector în parte.

I. Sectorul Privat

Sectorul privat include:

1. Agenții economice și antreprenorii privați.

În această categorie sînt incluse toate tipurile de firme: companii multinaționale, întreprinderi de stat și particulare, vînzători stradali. Acești agenți sînt, de fapt, cei mai importanți participanți ai DEL. Firmele reprezintă scopul DEL, ele creează locuri de muncă, investesc în creșterea bunăstării comunității, participă în procesul de planificare strategică, pot încheia contracte cu administrația locală în vederea furnizării de servicii publice cetățenilor. Antreprenorii privați sînt societăți ori persoane fizice care investesc în proiecte imobiliare sau în reabilitarea unor clădiri. În Occident, administrația publică locală conlucrează cu investitorii privați pentru revitalizarea unor amplasamente specifice.

2. Băncile și alte instituții de credit.

Prin intermediul acestor instituții se oferă credite firmelor, fermierilor

liberi etc. În prezent, se bucură de mare popularitate în satele republicii Asociațiile de Economie și Împrumut a Cetățenilor (AEÎC). Aceste asociații susțin propriii membri din punct de vedere financiar. Toți membrii acestor asociații pot obține un împrumut fără a depune gaj. AEÎC, care activează de mai mulți ani și au acumulat experiență în gestionarea banilor, pot îndeplini și funcții ce țin de conversia sau transformarea fondurilor. Membrii acestor asociații își oferă economiile contra unor beneficii financiare, iar AEÎC pun aceste fonduri la dispoziția celor care au nevoie de împrumuturi.

3. *Organizațiile de sprijin a agenților economici.*

În țările care au obținut succese în tranziția spre economia de piață, Camerele de Comerț și Industrie sînt considerate unii dintre cei mai importanți sprijinitori ai agenților economici. Ele oferă agenților economici informații comerciale, diferite tipuri de pregătire în ceea ce privesc afacerile, dezvoltă strategii regionale. În unele județe din România, Camerele de Comerț și Industrie se consideră principalii actori implicați în promovarea economiei locale. Participarea la investiții de interes public la nivel regional, urmărind atragerea de resurse financiare pentru dezvoltare și contribuirea la crearea unui mediu cît mai favorabil este o direcție prioritară în activitățile Camerelor de Comerț și Industrie. Camera de Comerț din orașul Győr, Ungaria, de exemplu, a devenit birou pentru eliberarea permiselor pentru firme. Camera de Industrie și Comerț Brașov, împreună cu alte 12 firme din județ, a înființat o bursă de mărfuri – Bursa Universală Brașov S.A. Bursa creată se ocupă de tranzacții comerciale, activități de credit, dezvoltare imobiliară, consultanță pentru afaceri și management.

Din aceste considerente, odată cu constituirea județelor este necesară și constituirea în fiecare județ din Moldova a Camerelor de Comerț și Industrie. În felul acesta, sperăm că se vor rezolva multe din problemele existente.

Resursele Sectorului Privat

Prezentăm unele **dintre resursele mai importante**, din punctul nostru de vedere, pe care le poate oferi sectorul privat:

1. Sectorul privat, în afară de faptul că este cea mai importantă sursă de locuri de muncă, este, de asemenea, și o sursă principală de investiții și de finanțare a proiectelor de Dezvoltare Locală.

2. Cei mai experimentați reprezentanți ai sectorului privat pot oferi consultații agenților economici începători în privința operării pe piața liberă, pot îndruma sectorul public în domeniul planificării strategice în cadrul DEL.

3. Prin intermediul reprezentanților sectorului privat se pot oferi informații altor firme despre proiectele ce se desfășoară în comunitate, se pot contacta și implica agenții economici care pot fi utili în cadrul procesului de DEL.

II. Sectorul Comunității

Agenții principali din acest sector includ:

1. Persoanele fizice;

Relația dintre autoritățile locale și cetățenii pe care acestea îi deservesc reprezintă cel mai important factor în evaluarea democrației locale. Din punctul nostru de vedere, această relație depinde foarte mult de experiența ambelor părți și de dorința lor de colaborare. Lipsa transparenței cu privire la proiectele pe care autoritățile locale intenționează să le realizeze, neinformarea cetățenilor referitor la proiectele DEL duce la neparticiparea cetățenilor în procesul de decizii. Lipsa competenței liderilor locali duce la lipsa dialogului dintre autorități și cetățeni. Persoanele fizice din comunitate sînt acei care sprijină sau, din contra, se opun atunci cînd e vorba de un program DEL. Dialogul începe atunci cînd ambele părți sînt convinse și interesate în soluționarea problemelor existente.

Exemplu: În satul Dominteni, fostul raion Drochia, actualul județ Bălți, un pensionar, aflînd că primăria din localitate inițiază un program de curățire și construcție a fîntînilor, a propus, din propria inițiativă, sprijinul financiar personal care se echivalează cu 50% din mijloacele necesare pentru construcția unei fîntîni.

2. Organizații profesionale;

Aceste organizații cuprind, ca de obicei, numai cetățeni de aceeași profesie. Prin intermediul acestor organizații se poate obține consultanță și asistență pentru realizarea anumitor obiective specifice DEL.

Exemplu: Primăria orașului Stara Zagora din Bulgaria s-a bazat pe consultanța oferită de Uniunea Arhitecților din oraș pentru a planifica și dezvolta centrul orașului.

3. Biserici;

Bisericile au oportunitatea de-a se adresa și a obține sprijinul unui important segment al populației. Administrația locală, folosind acest substanțial suport, poate realiza multe lucruri în cadrul DEL.

Exemplu: Autoritățile orașului Zelow din Polonia (Vezi [8]) au folosit bisericile locale pentru a recruta persoane care să participe la inițiativă de planificare strategică. În satul Chircăiești din județul Tighina, preotul a chemat oamenii din localitate la participare voluntară pentru a curăți fîntînile.

4. Instituții de învățămînt și de cercetări științifice;

Instituțiile de învățămînt și de cercetări științifice reprezintă niște resurse foarte importante în dezvoltarea economiei locale. Este cunoscută tendința instituțiilor de învățămînt de-a pregăti forța de muncă la nivelul standardelor economiei moderne. Din aceste considerente, deschiderea unei instituții de învățămînt într-o regiune oarecare, înseamnă atragerea și concentrarea potențialului intelectual și a resurselor umane în instituția respectivă, pentru ca, ulterior, să fie implicați în soluționarea problemelor ce țin de dezvoltare locală, prin intermediul diferitor programe propuse de administrațiile publice locale. Toate aceste organizații pot fi utile prin: organizarea cursurilor de recalificare, oferirea de consultanță firmelor locale, fermierilor, colectarea datelor economice și crearea unei baze de date în anumite domenii,

efectuarea unor studii de fezabilitate, înființarea unor laboratoare de cercetare în domeniile de mare interes pentru economia locală etc.

Exemplu: Întreprinderea piscicolă "Costești" din s. Costești județul Chișinău, înregistrează rezultate frumoase în activitatea sa. Este unica firmă în Europa, care reușește să crească nisetru în condiții artificiale. Pentru a obține aceste performanțe, au fost implicați atât savanți din diferite domenii de la Academia de Științe a Republicii Moldova, cât și specialiști cu reputație internațională în domeniul ihtiologiei de la Paris.

5. ONG-urile locale

Modificările ce apar în societate, generează noi probleme și impun o nouă reorientare a activităților principalilor actori ai comunității către prioritățile momentului. ONG-urile sînt caracterizate printr-o mare mobilitate în ceea ce privește direcțiile de acțiune. Mobilitatea reprezintă o condiție obligatorie pentru supraviețuirea ONG-urilor. Organizațiile neguvernamentale reprezintă un "barometru" al comunității și, din aceste considerente, prin intermediul lor, comunitatea reacționează rapid la propriile necesități, catalizînd resurse pe care administrația publică nu le are. ONG-urile joacă un rol important în identificarea unor probleme care, la moment, sînt trecute cu vederea de către autoritățile locale. Prin utilizarea propriilor resurse umane și capacității lor organizatorice ele contribuie substanțial la realizarea obiectivelor ce țin și de Dezvoltarea Locală (Vezi [11], p.23). ONG-urile pot acoperi anumite necesități ale comunității mai calitativ și mai ieftin decît o poate face sectorul public. Dar ele nici de cum nu pot fi privite ca "alternative" ale administrației publice. ONG-urile nici odată nu vor substitui administrațiile locale și nu vor realiza sarcinile administrațiilor. Ele completează activitatea administrativă și soluțiile complementare oferite de ele deschid calea spre colaborare cu administrația publică locală.

Exemplu: În așa mod ONG-ul "Terra", din Chircăiești județul Tighina, a contribuit esențial la construcția pieței agricole din localitate, obținînd resurse financiare de la cîteva organizații donatoare internaționale.

Resursele Comunității

Pentru a îndeplini obiectivele DEL, un lider de succes din administrația publică, în opinia noastră, trebuie să cunoască foarte bine resursele specifice pe care acest sector le poate oferi. Evidențiem următoarele momente ce țin de resursele acestui sector:

- Liderii comunitari pot polariza opinia publică, pentru ca să sprijine eforturile autorităților locale în cadrul DEL. Ei, de obicei, asigură procesul de comunicare dintre comunitate și autoritățile locale.
- Prin intermediul sectorului comunității se asigură accesul și implicarea tuturor grupurilor sociale, care sînt destul de importante, dar nu-s recunoscute ca factori importanți în economie (femeile, minoritățile naționale, săracii și alții) la procesul de dezvoltare economică.
- Liderii sectorului comunitar pot concepe din propria inițiativă proiecte

de dezvoltare, reieșind din necesitățile comunitare. În așa mod, problemele economice existente în comunitatea respectivă, vor fi rezolvate trasînd propriile căi de soluționare (ce este foarte important pentru dezvoltarea cetățeniei locale și implicarea cetățenilor în decizia publică) și, de multe ori, oferind resursele ascunse ale acestui sector.

Liderii cu experiență ai administrației publice locale știu foarte bine că, o conducere eficientă înseamnă, în primul rînd, cooperare reușită cu toți agenții locali implicați în DEL, creare de parteneriate cu sectorul privat și cel comunitar, iar rolul de coordonator poate fi asumat de orice reprezentant onest și competent al acestor sectoare. Autoritățile locale în orice situație, indiferent de reprezentanții cărui sector sînt coordonatori de program, trebuie să controleze modul de desfășurare a proiectului.

§3. Implicarea Sectorului Privat și al Comunității în procesul DEL

În continuare, vom sugera anumite tehnici care pot fi folosite de autoritățile locale în atragerea sectorului privat și al comunității în cadrul procesului de dezvoltare economică locală. Evident că, pentru a folosi aceste tehnici, sînt necesare așa calități ca: competența, abilitatea, răbdarea, dorința de colaborare cu toți cetățenii comunității.

1. Identificarea intermediarilor și utilizarea lor la implicarea cetățenilor

Agenții economici pot fi atrași prin intermediul altor firme care au reușit să stabilească deja relații de colaborare cu administrația publică locală ori prin intermediul Organizațiilor de Sprijinire a Agenților Economici sau Camerelor de Industrie și Comerț. În România, de exemplu, așa practici sînt foarte răspîndite și au un efect benefic asupra dezvoltării economiei locale. Firmele întotdeauna se simt mai comod și mai confortabil atunci cînd discută cu reprezentanți din lumea afacerilor, care avînd rolul de intermediari, expun mai clar, mai pe înțeles atît punctul propriu de vedere, cît și opinia autorităților locale referitor la inițiativa de dezvoltare locală.

Exemplu: În multe cazuri, primăria s. Costești apela la cunoscuții oameni de afaceri de la prospera companie "Costești" din localitate, pentru a discuta referitor la problemele ce țin de dezvoltarea economiei locale, cu reprezentanții altor firme pentru a ajunge la un punct de vedere comun. În felul acesta, utilizînd această modalitate, autoritățile locale au reușit, cu ajutorul intermediarilor, să atragă alte firme la soluționarea diferitor chestiuni.

Pentru o mai mare mobilizare a comunității, oficialii locali trebuie să convină permanent cu liderii comunității, cum ar fi: profesorii, liderii asociațiilor, clerul în privința problemelor ce țin de dezvoltare locală.

Exemplu: În aceeași comună Costești, autoritățile locale au convenit cu liderii ONG-ului local "Rusticum", referitor la curățirea unei porțiuni din albia riului Botna, care trece prin apropierea localității. Mobilizînd cetățenii și resursele materiale disponibile, au reușit împreună să rezolve cu succes această problemă de importanță majoră pentru ecologia satului.

2. Identificarea și promovarea persoanelor cu experiență de afaceri în posturile din administrație

Deoarece administrația locală, ca de obicei, nu are experiență antreprenorială, este necesară selectarea și promovarea persoanelor cu experiență în acest domeniu, care vor reuși să schimbe situația. Aceste persoane sînt familiarizate cu principiile economiei de piață, știu cum funcționează întreprinderile, cunosc modalitățile de-a face afaceri, au legături cu întreprinzătorii locali și externi, pot folosi relațiile cu cercurile oamenilor de afaceri pentru a ajunge la cîți mai mulți reprezentanți ai sectorului privat în scopul soluționării problemelor ce țin de dezvoltare locală. O astfel de strategie au urmat autoritățile locale din Nijnii-Novgorod și, în felul acesta, au reușit să depășească multe bariere din economia locală.

Exemplu: În acest sens, este elocvent exemplul cu exprim-ministrul Republicii Moldova, Ion Sturza care, venind din lumea afacerilor, de la o firmă prosperă, își dă perfect de bine seama cum trebuie să funcționeze economia și încearcă să facă maximum posibil în această direcție.

3. Informarea cetățenilor asupra administrării propriu-zise a treburilor publice

Aceasta este considerată drept o prima treaptă a participării cetățenilor. Neavînd la dispoziție informația necesară, cetățenii nu pot fi implicați la soluționarea problemelor existente, rămînînd alienați de procesul decizional. Asigurarea accesului liber la informația și activitățile specifice ale administrației publice locale (programe de dezvoltare, procese verbale) oricărui cetățean reprezintă o condiție obligatorie pentru funcționarea unei administrații publice moderne (vezi [9], p.56). Desigur că, un cadru transparent pentru implicarea populației în reflectarea asupra problemelor de interes public și chiar participarea cetățenilor în procesul de administrare publică ține, în primul rînd, de condițiile specifice ale locului și de imaginația primarului. Există însă numeroase metode și tehnici cunoscute în acest domeniu: *anunțuri publice, consultarea cetățenilor, întruniri și foruri publice*.

4. Recunoștința adusă de către administrația publică reprezentanților sectorului privat și ai comunității pentru colaborare și contribuția lor la soluționarea problemelor

Odată ce autoritățile locale au reușit să convingă agenți economici și reprezentanți ai comunității să participe în cadrul procesului de dezvoltare economică locală, colaborarea și contribuția acestora este necesară să fie recunoscută și apreciată. Pentru lucrul efectuat trebuie să li se aducă mulțumiri și recunoștință publică.

Exemplu: Primăria orașului Varna din Bulgaria a mulțumit firmelor care au contribuit financiar la menținerea transportului public în perioada unei puternice crize economice, invitîndu-le la o recepție la care a participat și Președintele Bulgariei, înmînîndu-le certificate de mulțumire. Aceasta a fost prima dată cînd s-au recunoscut și apreciat firmele.

Capitolul 3: Planificarea strategiilor și politicilor locale în cadrul Dezvoltării Economice Locale.

§1. Alegerea unei strategii proprii de dezvoltare locală. Procesul de planificare strategică

Pentru dezvoltarea efectivă a economiei locale, comunitatea respectivă trebuie să aibă propria concepție strategică de dezvoltare. Selectarea propriei căi de dezvoltare se face la nivel local de către administrația publică locală și consiliile locale, ținându-se cont de resursele locale și politicile economice realizate de autoritățile centrale (vezi [10]). Planificarea strategică va contribui nu numai la dezvoltarea economică locală, dar și la consolidarea procedurilor locale și a valorilor democratice. Inițiativa, în acest sens, aparține, de cele mai multe ori, primarilor. Rolul primarilor aleși prin vot de populație este apreciat ca important și foarte important de peste 63% din respondenții unui sondaj, realizat de fundația Viitorul, în cadrul satelor pilotate Dominteni, Chircăiești și Costești din programul "Dezvoltare locală prin sate inovatoare".

Alegerea strategiei de dezvoltare are următoarele priorități:

1. După identificarea obiectivelor, comunitatea respectivă își orientează economia locală și direcționează energia localnicilor la realizarea acestor obiective;

2. Prezintă comunității, foarte limpede și clar, fiecare etapă în dezvoltarea economiei locale și resursele necesare pentru realizarea acestei etape;

3. Alegerea unei strategii locale se concentrează nu pe proiecte de valoare îndoielnică ci pe proiecte reale care pot fi susținute financiar și realizate mizând mai mult pe resurse proprii, implicând sectorul privat.

Elaborarea strategiei de dezvoltare locală pe un termen de lungă durată, clar pune în fața autorităților locale sarcina, termenul de rezolvare, mărește responsabilitatea. Elaborarea la nivel local a programelor strategice de dezvoltare locală determină o conștientizare în mai mare măsură a responsabilităților.

Planificarea strategică este un proces sistematic prin care comunitățile pot crea o imagine proprie a viitorului lor și elaborează pașii corespunzători, în funcție de resursele locale disponibile, pentru a realiza acel viitor.

Procesul de planificare strategică presupune:

- Unificarea și interesarea diverselor forțe din comunitate în participarea la procesul de planificare strategică;

- Trecerea în revistă a oportunităților și resurselor locale disponibile;

- Formularea unor scopuri și obiective realizabile;

- Elaborarea planurilor de acțiune;

- Numirea responsabililor pentru implementarea planurilor de acțiune.

Planificarea strategică stabilește un cadru prin care se unesc o serie de proiecte mai mici în scopul realizării problemelor economice mai impor-

tante. În așa fel, acest proces ajută comunitățile să direcționeze dezvoltarea economică către realizarea unor scopuri fezabile, pe termen lung. Evident, dorința fiecărei comunități este de-a realiza mai mult în condițiile resurselor disponibile, în afară de aceasta, deseori programele planificate sînt rupte de scopurile dezvoltării economice mai largi. Planificarea strategică ajută comunitatea să stabilească scopuri realiste și să administreze mai bine problemele menționate.

Planificarea strategică trebuie să se axeze, în primul rînd, pe scopurile și resursele locale, dar aceasta nu înseamnă că trebuie abordate numai probleme de ordin local, fără să se țină seama de cele naționale ori de problemele și interesele comunităților învecinate. În cazul cînd se ține cont de toate aceste condiții, planificarea strategică va fi influențată de agenți economici din exterior interesați în participarea la procesul de dezvoltare economică locală din comunitatea respectivă.

Un expert în planificare din Ungaria (Vezi [4], Lucrarea 4) a sesizat, de exemplu, că principala valoare a dezvoltării unui plan strategic pentru Budapesta este stimularea cooperării dintre administrația publică locală și agenții economici. Nici o altă cooperare nu existase înaintea acestui plan.

Dezvoltarea unui plan economic propriu, cu priorități bine identificate, coalescează în jurul intereselor comune pe liderii din sectorul public, privat și comunitar. Aceasta oferă o bază bună pentru viitoarele relații de planificare.

§2. Etapele planificării strategice

Planificarea strategică este un proces format din mai multe etape. Vom evidenția următoarele etape caracteristice:

- I. Evaluarea economiei locale.
- II. Formularea scopurilor, obiectivelor și strategiilor realiste.
- III. Identificarea, evaluarea și ordonarea proiectelor după priorități.
- IV. Dezvoltarea și implementarea planurilor de acțiune.
- V. Monitorizarea rezultatelor.

Pentru a demara procesul de planificare strategică este necesară o etapă pregătitoare, așa-numitul proces de pre-planificare. Acest lucru se efectuează sub conducerea administrației publice locale, care, pentru a reuși în acest proces, trebuie să:

- Identifice persoanele, instituțiile, agenții economici interesați în pornirea procesului de planificare economică.
- Creeze o structură organizatorică (comisie, comitet etc.) de obicei, în frunte cu un reprezentant experimentat al autorităților locale;
- Elaboreze un program de activitate al structurii respective pentru îndeplinirea muncii organizatorice, necesare pentru demararea procesului de planificare strategică.

După finisarea procesului de pre-planificare, începe realizarea etapelor de planificare strategică. Să examinăm etapele respective.

Etapa I. Evaluarea economică

Este necesar de știut că principalii factori ale dezvoltării economiei locale sînt: baza economică existentă, pregătirea profesională a liderilor locali, potențialul de creștere a economiei locale, tendințele externe și evenimentele care pot avea un impact asupra dezvoltării comunității.

Evaluarea economiei locale are următoarele priorități:

- Identifică problemele cu care se confruntă economia locală;
- Scoate în evidență avantajele competitive existente ale comunității în comparație cu alte comunități din regiune;
- Conturează barierele care stopează îndeplinirea scopurilor și obiectivelor dezvoltării economice;
- Determină impactul mediilor economice regionale și naționale, în care se dezvoltă economia locală, asupra lor;
- Identifică resursele locale disponibile care pot fi utilizate la implementarea planului de dezvoltare.

Evaluarea economică presupune:

1) Analiza Regională, a Orașului, Zonală și Sectorială;

Orice economie locală se dezvoltă în contextul unei economii mai largi, regionale, naționale și chiar internaționale. Din aceste considerente trebuie, în mod obligatoriu, de avut în vedere rezultatele :

- Analizei Regionale, care presupune analizarea tendințelor mai largi, care se referă la populația regiunii, șomajului și acoperirea forței de muncă;

De menționat că regiunile economice se întind depășind cu mult hotarele geografice ale orașului ori comunei interesată în această analiză.

- Analizei Orașului (Satului, Comunei), care presupune analizarea factorilor specifici ai localității date ce ține de numărul firmelor, înființarea firmelor noi, venitul, populația, șomajul și ocuparea forței de muncă;

- Analizei Zonale, care presupune evaluarea zonelor principale ale orașului, cum ar fi zonele dezvoltate mai puternic și mai slab din punct de vedere economic;

- Analizei Sectoriale, care presupune descrierea anumitor aspecte ale economiei, cum ar fi sectorul productiv, al serviciilor sau forța de muncă;

2) Colectarea Datelor și Evaluarea Situației Economice curente;

Colectarea datelor referitor la potențialul economic și analiza lor constituie o etapă importantă în evaluarea economică. Informațiile cantitative și calitative sînt necesare pentru identificarea celor mai importante probleme. Pentru satele, în care fundația Viitorul și-a desfășurat programul "Dezvoltare locală prin sate inovatoare" prin intermediul a două sondaje de opinie, au fost evidențiate problemele care, practic, sînt tipice pentru majoritatea satelor Moldovei (Vezi [11], p.35)

- Insuficiența finanțării și dependența excesivă față de sectorul agricol;
- Tehnica agricolă uzată, tehnologie învechită;
- Lipsa sistemelor de irigație și a apei.

- **Lipsa punctelor de colectare a producției și a piețelor de desfacere a producției agricole;**

- Randamentul scăzut al muncii;
- Rata mare a șomajului;

În satele respective s-au scos în evidență agenții economici capabili să soluționeze unele probleme ale comunității. În așa mod, informațiile obținute indică gradul activității economice curente și scot în evidență tendințele economice ce se conturează.

3) Climatul de Afaceri și Calitatea Vieții;

Climatul de afaceri indică nivelul general al economiei locale și, totodată sprijinul acordat de autoritățile locale dezvoltării firmelor din comunitate. Numărul întreprinderilor, felurile de activități ale întreprinderilor, succesele și eșecurile lor, impozitele agențiilor economice, accesul la capital, serviciile pentru agenții economici — toate acestea împreună caracterizează mediul de afaceri din comunitatea respectivă, arată momentele negative și pozitive în dezvoltarea locală.

Prin calitatea vieții se înțelege criteriile ce descriu condițiile generale de trai, din comunitatea respectivă, prin intermediul cărora se exprimă caracteristicile economice, culturale, istorice recreaționale și de mediu. Calitatea vieții determină cei mai importanți factorii de care se ține seama atunci când se dorește atragerea firmelor: serviciile publice, impozitele populației, rata criminalității etc. Evident, în comunitatea unde calitatea vieții este înaltă și mediul de afaceri este favorabil, probabilitatea de-a atrage firme din exterior este mai mare.

4) Efectuarea Analizei PTPSOP;

După ce datele au fost colectate prin intermediul analizei PTPSOP, se identifică prioritățile, se formează o viziune comună asupra dezvoltării și se elaborează strategiile de dezvoltare. Scoatem în evidență următoarele noțiuni:

Analiza PTPSOP este o metodă de analiză utilizată pentru identificarea punctelor tari și slabe, a oportunităților și pericolelor unei comunități, Precum și a avantajului competitiv al acesteia.

Punctele tari sînt tendințele, factorii ori valorile care asigură un avantaj competitiv unei comunități și fac ca ea să devină atractivă.

Exemplu: forța de muncă calificată; apropierea de unele centre economice, culturale, științifice; condiții naturale și mediu ecologic deosebit; reduceri vădite la plata impozitelor; facilități de transport etc.; criminalitatea foarte redusă.

Punctele slabe sînt tendințele ori factorii care reprezintă bariere în calea dezvoltării economice locale a comunității.

Exemplu: accesul limitat la capital, forța de muncă slab calificată, criminalitatea ridicată, infrastructura slab dezvoltată, distanța mare de alte centre economice, științifice, impozite mari.

Punctele slabe sînt divizate în două categorii: puncte care pot fi corectate într-un termen scurt (3-5 ani) și cele care nu pot fi corectate într-un termen redus.

Punctele tari și punctele slabe reprezintă factorii interni sau endogeni ai comunității.

Avantajul competitiv reprezintă toate caracteristicile de bază ale comunității care o fac deosebită în raport cu altele și favorizează dezvoltarea locală.

Oportunitățile sînt factorii externi ori tendințele care facilitează dezvoltarea avantajelor competitive. Ca de obicei, ele includ modificările structurale din economie, schimbările tehnologice din regiunea respectivă, modificările demografice.

Exemplu: Atragerea capitalului din afara comunității, apropierea de zona liberă din localitatea vecină, dezvoltarea punctelor de trecere la hotar cu altă țară etc.

Pericolele sînt factorii ori tendințele externe nefavorabile dezvoltării economiei locale și pot aduce declinul avantajului competitiv.

Exemplu: Interes minim din partea investitorilor externi, competiție economică cu localitatea vecină, zonă seismică activă etc. În acest sens, este elocvent următorul exemplu tipic pentru republica noastră: stoparea activității fabricilor de conserve din unele centre raionale au făcut ca comunitățile care depindeau de producția de fructe și legume să treacă printr-o perioadă dificilă, deoarece nu aveau unde realiza producția ori, chiar dacă era așa posibilă, fabricile care funcționau se aflau la o distanță foarte mare.

Odată ce comunitatea a identificat și a recunoscut care sînt punctele tari, puncte slabe, oportunitățile și pericolele, ea le poate utiliza la formularea scopurilor și a obiectivelor pentru accelerarea dezvoltării economice și, totodată, la elaborarea strategiilor pentru realizarea lor.

Etapa II. Formularea scopurilor, obiectivelor și strategiilor realiste

Scopurile reprezintă opinia generală și exprimă rezultatul așteptat al procesului de dezvoltare economică.

Ele oferă o direcție pentru viitoarele strategii de dezvoltare. Se disting atît *scopuri pe termen scurt*, cît și *scopuri pe termen lung*. Cele *pe termen scurt* sînt necesare deoarece ele demonstrează comunității că se produc schimbări, ceea ce face ca cetățenii să se implice mai activ în procesul de dezvoltare locală. Creșterea participării comunității depinde direct de schimbările reale din comunitate. În același timp, realizările obținute, cunoștințele acumulate, predispun populația să participe la desfășurarea altor proiecte mai mari, într-o viziune economică mai largă.

Realizarea scopurilor *pe termen lung* presupun schimbări substanțiale în economia locală. Scopurile sînt definite prin obiective.

Obiectivele stabilesc standarde de performanțe și sînt îndreptate către acele sectoare, domenii din comunitate care trebuie să primească asistență

în cadrul planului strategic. Pentru a fi eficiente, acestea trebuie să fie **realizabile și măsurabile**.

Strategiile de dezvoltare prezintă modul în care se realizează scopurile și obiectivele trasate.

Strategiile lămuresc, clarifică cum trebuie realizat scopul, fără ca să indice perioada de activitate și consecutivitatea etapelor. Strategiile se elaborează numai după ce s-a finisat analiza PTPSOP, în caz contrar este pericol ca ea (strategia) să nu fie întotdeauna realistă. De exemplu, un scop comun pentru satele Chircăiești și Dominteni în programul lor de dezvoltare este:

Înființarea punctelor de colectare a producției și a piețelor locale de realizare a producției agricole.

Pentru realizarea acestui scop, primăriile au identificat următoarele obiective:

1. crearea condițiilor pentru cooperarea sectorului privat și public;
2. implicarea localnicilor la realizarea scopului propus.

Pentru obiectivele de mai sus primăria, în colaborare cu fundația Viitorul, a stabilit o serie de strategii utile pentru realizarea lor.

De exemplu, pentru obiectivul nr. 1 s-au identificat următoarele strategii:

1. Elaborarea unor programe pentru atragerea sectorului privat în construcția pieței și a punctului de colectare;
2. Monitorizarea agenților economici predispuși spre colaborare;
3. Elaborarea unui proiect, de către arhitecții din centrul raional, pentru construcția pieței, luându-se în considerație sugestiile și propunerile agenților economici din teritoriu;
4. Monitorizarea măsurilor întreprinse în această direcție.

Pentru obiectivul nr. 2 s-au identificat strategiile:

1. Înființarea unei organizații neguvernamentale locale pentru antrenarea mai activă a localnicilor în acest proces;
2. Elaborarea programelor pentru implicarea nemijlocită a cetățenilor în realizarea obiectivelor propuse;
3. Elaborarea de programe pentru obținerea unor surse externe de finanțare;
4. Monitorizarea măsurilor întreprinse în această direcție.

Etapa III. Identificarea, evaluarea și ordonarea proiectelor conform priorităților

După ce au fost elaborate strategiile respective în funcție de scopuri și obiective este necesar să se identifice și să fie evaluate programele prin intermediul cărora se vor implementa strategiile selectate. O participare masivă și activă a cetățenilor generează noi idei, noi soluții, asigură resurse neștiute și neexploatate, care pot avea o importanță decisivă în dezvoltarea și realizarea proiectelor din cadrul comunității.

Următorul pas, după identificarea ideilor de proiect, constă în evaluarea

alternativelor de programe, de cele mai multe ori prin intermediul studiilor de fezabilitate.

Studiile de fezabilitate reprezintă cercetarea efectuată pentru a determina dacă proiectul este realizabil sau pentru a determina care este cea mai bună cale de realizare a proiectului dat.

Este necesar ca cetățenii să fie convingși de faptul că localitatea dispune de resurse financiare și sprijin politic pentru demararea acestui proiect.

Evaluarea, ca de obicei, se va efectua ținându-se cont de următoarele momente:

- Proiectul trebuie să corespundă priorităților actuale ale comunității;
- Să se aprecieze impactul proiectului asupra comunității (formarea noilor locuri de muncă, îmbunătățirea mediului de afaceri, mărirea numărului de investitori etc.);
- Proiectul trebuie să fie fezabil din punct de vedere economic, tehnic, social și politic astfel încât să și-l poată asuma comunitatea.

Pentru ca proiectul să fie viabil este necesar să se utilizeze modalități ce permit evaluarea proiectului dat. De exemplu, folosind modalitatea **analiză cost-beneficiu**, care compară costurile unui program cu beneficiile pe care le-ar aduce comunității. Metoda respectivă se folosește, de cele mai multe ori, atunci când este necesar să se compare proiecte alternative.

Costurile cuprind toate cheltuielile ce țin de desfășurarea unui proiect. **Beneficiile**, de obicei, se măsoară mai complicat decât cheltuielile, din mai multe considerente.

Ordonarea proiectelor după priorități necesită stabilirea unor criterii de evaluare, cum ar fi: momentele organizatorice, resursele financiare, compatibilitatea cu alte programe ce se desfășoară. În afară de aceste momente, *cel mai important criteriu, considerăm noi, este ordonarea proiectelor în funcție de necesitățile actuale ale comunității.*

După ce, la inițiativa fundației Viitorul, în satele Chircăiești, Costești și Dominteni au fost înființate ONG-urile locale, experții fundației, împreună cu liderii acestor organizații, primarii și membrii consiliilor locale au elaborat proiecte, în care se arată foarte clar și contribuția financiară a comunității, pentru obținerea unor surse externe de finanțare, în scopul soluționării unor probleme ale comunității, inclusiv cea a pieței. În așa mod, s-au obținut anumite surse de finanțare de la Fondul European pentru Libertatea Expresiei.

Etapa IV. Pregătirea și implementarea planurilor de acțiune

Planurile de acțiune direcționează pașii necesari în realizarea proiectelor acceptate. În aceste planuri trebuie să fie menționate foarte limpede termene realiste de implementare, sursele de finanțare, responsabilii pentru fiecare sarcină, etapele intermediare și rezultatele așteptate. Planificarea strategică este un proces dinamic, iar acțiunile întreprinse în mod obligatoriu trebuie monitorizate, în caz contrar măsurile adoptate de autoritățile publice vor trezi suspiciuni în rândurile localnicilor.

Implementarea planurilor de acțiune depinde foarte mult de:

- Faptul cât de corect s-au întocmit planurile de acțiune;
- Resursele destinate pentru activități;
- Profesionalismul, flexibilitatea și promptitudinea comitetului de conducere al programului respectiv, deoarece pot interveni diferite obstacole (lipsa resurselor financiare, probleme birocratice etc.);
- Consensul din comunitate asupra problemelor ce trebuie soluționate.

Etapa V. Monitorizarea și analiza rezultatelor obținute

Monitorizarea este urmărirea performanțelor ori rezultatelor unui proiect. Prin intermediul **analizei** se compară rezultatele obținute cu cele așteptate, se scot în evidență momentele tari și cele slabe ale planului de acțiune.

Succesul unui proiect depinde de următorii factori:

- **Beneficiul ori impactul economic;**

Măsurarea impactului economic scoate în evidență faptul dacă comunitatea a înregistrat în urma desfășurării proiectului o îmbunătățire. Criteriile care determină beneficiile economice sînt:

1. Locuri noi de muncă create;
2. Numărul de întreprinderi înființate, reținute și atrase;
3. Suma de bani investită în comunitate;

- **Eficiența și eficacitatea organizatorică;**

Unele dintre criteriile ce permit măsurarea acestui factor sînt:

1. Numărul de **etape** implementate;
2. Numărul de clienți asistați;

Prin măsurarea acestui aspect, se clarifică dacă acest proiect este bine gestionat, se va cunoaște dacă banii sînt consumați inteligent.

- **Opinia beneficiarilor.**

Opinia beneficiarilor contează foarte mult, deoarece ei, în primul rînd, sînt cointeresați în desfășurarea reușită a proiectelor și în obținerea rezultatelor așteptate. Pentru autoritățile locale monitorizarea aduce beneficii în plus, deoarece asigură transparența și mărește responsabilitatea oficialităților publice.

§3. Unele priorități strategice pentru dezvoltarea locală

Desfășurînd o anchetă cu funcționarii publici din primăriile localităților Chircăiești, Costești, Dominteni la întrebarea: "Considerați că statul ar trebui să se implice mai activ în soluționarea problemelor din localitatea Dvs. sau credeți că ar trebui să rezolvați aceste probleme cu puterile proprii?", peste 60% au subliniat că, în cazul cînd autoritățile centrale nu soluționează problemele, este necesară descentralizarea puterii pînă la nivelul la care autoritățile locale vor dispune de suficientă putere de decizie, astfel încît acțiunile lor independente pe teren, sprijinite de noile legi, vor contribui esențial la dezvoltarea locală. Bineînțeles, la scară republicană, este necesar să se țină cont și de zonele mai slab dezvoltate, potențialul economic al

căroră este aproape complet inefectiv. Din aceste considerente, implicarea autorităților centrale în indentificarea exactă a acestor localități și acordarea sprijinului strict necesar pentru relansarea economică a zonelor respective, este foarte important (vezi [7]). Pornind de la aceste considerente, putem rezuma că, pentru o dezvoltare locală eficientă, sînt necesare următoarele condiții:

- Crearea unui mediu favorabil de către autoritățile locale pentru încurajarea inițiativei private, pentru dezvoltarea întreprinderilor private locale.
- Mizarea, în primul rînd, pe resursele locale care, fiind administrate eficient, dau rezultate sigure, și mai puțin să se bazeze pe ajutorul de la centru care, la moment, se confruntă cu multe probleme.
- Identificarea, mobilizarea și ghidarea potențialului local, de către autoritățile publice locale, este una din cele mai importante probleme.
- Decentralizarea serviciilor publice pînă la nivelul la care ele devin eficiente, modernizarea lor.

Concluzii și recomandări pentru reușita planificării strategice:

1. Planificarea strategică demarează odată cu evaluarea economiei locale. Mai întîi se identifică domeniul ce trebuie evaluat, iar apoi se colectează informații, date statistice referitoare la domeniul selectat, care vor fi utilizate pentru efectuarea analizei PTPSOP.

2. După efectuarea analizei PTPSOP, autoritățile locale și participanții la planificarea strategică obțin un tablou clar al problemelor și posibilităților economice ale comunității.

3. În dependență de condițiile și posibilitățile economice existente se elaborează un plan de dezvoltare economică prin stabilirea scopurilor, obiectivelor și strategiilor. Planul de dezvoltare, ca de obicei, cuprinde planuri pe termen scurt (necesare pentru cultivarea încrederii comunității în realizarea scopurilor propuse) și planuri pe termen lung care necesită mulți ani pentru a fi integral realizate.

4. Proiectele preconizate trebuie să fie ordonate după priorități, luîndu-se în considerație necesitățile comunității.

5. În continuare, se fac studiile de fezabilitate și, în dependență de prioritatea proiectelor, se întocmesc planurile de acțiune, identificînd-se responsabilii pentru realizarea lor.

6. Urmează etapa implementării și, simultan, efectuarea monitorizării care are ca scop urmărirea desfășurării proiectelor.

De menționat că, pentru procesul de dezvoltare, nu poate fi o schemă generală pe care comunitățile să o accepte și să o aprobe. Fiecare comunitate, în dependență de propriile condiții economice, în dependență de specificul regiunii, își adoptă propria strategie de dezvoltare, ținînd cont de anumite principii și legități. Comunitatea își modelează independent calea pe care trebuie s-o urmeze.

Bibliografie:

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale a Consiliului Europei.
2. Henri Oberdorff, *Les Constitutions de L'Europe de Douze*, Collection retour aux textes, Paris, 1993, p.13.
3. Igor Munteanu, Victor Mocanu, Liubomir Chiriac, Victor Popa, Nina Ciumacenco, Viorel Chivriga, *Studiu asupra Dezvoltării Locale în Republica Moldova*, Editura Cartier, 1998, p.95.
4. *Dezvoltarea Economică Locală In Regiunea ECE/CSI: O Introducere*, Consiliul pentru Dezvoltare Economică Urbană pentru Agenția S.U.A pentru Dezvoltare Internațională.
5. Liubomir Chiriac, *Dezvoltarea Economică Locală: Probleme și Soluții*, ziarul Moldova Suverană, 7 septembrie, nr. 179-180, 1999.
6. Tatiana Manole, *Finanțe Publice – Teorie și aplicații*, Secția de Editare a Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998, p.347.
7. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la Centralism spre Descentralizare*, Editura Cartier, 1998, p.219.
8. *Mobilizing Community Resources for Local Economic Development*, Report on a Regional Conference Bucharest, Romania, November 1998.
9. Igor Munteanu, *Local Development in Moldova. Concepts and Practices*, Discussion Papers, nr. 12, Local Government and Public Service Reform Initiative.
10. Mircea Coșea, *Jurnal în tranziție*, Editura Expert, p.189.
11. Liubomir Chiriac, *ABC-ul Dezvoltării Locale*, Editura Tish.

Victor Mocanu
*Doctorand la Academia de
Administrare Publică, Expert al
Fundației Viitorul*

Problemele organizării serviciilor publice: cadrul juridic și procedurile de constituire

După proclamarea Independenței sale, la 27 august 1991, Republica Moldova a traversat câteva etape distincte în care s-a încercat de a implementa un sistem eficient de administrare, în temeiul principiilor de descentralizare și autonomie locală, deoarece sistemul de administrație publică, moștenit din trecut și bazat pe o hipercentralizare excesivă, s-a dovedit a fi ineficient în condițiile democratizării societății și trecerii la relațiile economiei de piață. Implementarea unui model european de administrare supune schimbări radicale în viața politică, economică, socială. Apropierea administrației publice de necesitățile populației pentru satisfacerea intereselor generale ale comunității prin organizare și prestare de servicii publice atât la scară națională, cât și la nivelul județean și cel local sînt considerate drept componente de bază ale acestei reforme. În al doilea rînd, această reformă este de neconceput fără un efort continuu și angajamentul personal atât al guvernanților, cât și al populației. În al treilea rînd, pentru ca reforma să fie implementată, este nevoie de schimbarea mentalității atât a guvernanților de la nivelul central și cel local, dar și a populației din comunitățile locale, județene, la scară națională, pornind de la dezideratul că administrația există pentru populație, și nu vice-versa.

În Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova, aprobat de Parlament în decembrie 1999, administrației locale îi este dedicat un capitol. Astfel, în conformitate cu Programul de activitate, politica de stat în domeniul administrației publice locale va fi determinată de principiul potrivit căruia grupul sau colectivitatea locală își soluționează în mod independent problemele, cînd activează în cadrul unei societăți democratice pluraliste, care se bazează pe respectul față de lege și drepturile universale ale omului. Activitatea Guvernului în acest domeniu va fi orientată spre:

- crearea cadrului legislativ și a mecanismelor specifice pentru asigurarea autonomiei organelor publice locale;
- continuarea și sporirea eficienței procesului de implementare a reformei teritorial-administrative;
- identificarea și transmiterea patrimoniului public local în administrarea organelor publice locale;
- descentralizarea Bugetului de Stat;
- asigurarea unui sistem eficient de instruire orientat spre sporirea

gradului de profesionalism al funcționarilor publici;

- reevaluarea întregului sistem de servicii publice și transferarea unor activități către sfera privată;
- asigurarea resurselor financiare adecvate competențelor și responsabilităților ce revin consiliilor locale, municipale și județene;
- eliminarea metodelor administrative de control a activității organelor administrației publice locale, limitându-se doar la un control al respectării de către acestea a legislației în vigoare.

Noțiunea de administrație publică și-a căpătat două sensuri: un *sens material* și un *sens formal*¹. În *sens material*, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare nemijlocită a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație. Administrația publică nu se poate reduce numai la activitățile executive de dispoziție, de prescripție, ea constă în diferite prestări realizate pe baza și în executarea legilor, pentru realizarea interesului general prin asigurarea de servicii publice. În *sens formal*, administrația publică reprezintă un sistem de organe cuprinzând diverse structuri administrative, care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret al legii.

Astfel, organizarea serviciilor publice pentru satisfacerea interesului general al colectivității naționale ține de competența guvernului. Serviciile publice care realizează interesul general al colectivității care reprezintă comuna, orașul județul sînt respectiv în competența comunei, orașului, județului. Pentru a face o delimitare între serviciile publice organizate de consiliile comunale, orășenești, în continuare le vom numi servicii publice locale, iar serviciile publice organizate de consiliile județene la scara întregului județ le vom numi servicii publice județene. Delimitarea competențelor în organizarea serviciilor publice între nivelele administrației publice este cel mai dificil lucru în procesul constituirii unui sistem modern de administrare.

Noțiunile de autonomie locală și descentralizare a serviciilor publice, inserate în prevederile articolului 109 din Constituția Republicii Moldova reprezintă principiile definitorii de organizare a sistemului de administrație publică locală și, în același timp – standardele naționale de care se conduc statele cu tradiții democratice.

Autonomia locală poate fi definită ca „*drept al colectivităților locale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu, care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem care implică autonomia*”². Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea

¹A se vedea: Al. Negoită, *Drept administrativ*, București, editura Sylvi, 1996, p. 5.

²Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, editura Marvan, 1935, p. 286.

colectivităților pe care le reprezintă. Esența acestei definiții constă în dreptul comunităților locale de a stabili ce treburi de interes local necesită rezolvare, adică care servicii publice trebuie a fi create pentru a satisface necesitățile populației din comunitatea respectivă. Prin noțiunea de gestionare a intereselor colectivității se desemnează preocuparea autorităților administrației publice locale, de a obține ceea ce este avantajos, necesar, folositor, pentru colectivitățile pe care le reprezintă³. Astfel, autonomia locală este o formă modernă de exprimare a principiului descentralizării.

Autonomia locală nu trebuie să fie numai un principiu constituțional enunțat, ci și garantat prin dreptul conferit autorităților administrației publice locale la resursele proprii și suficiente de care ele pot să dispună liber în exercițiul competenței lor, fapt relevat de stabilirea de către acestea a impozitelor și taxelor locale.

*Descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităților locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleși de corpul legislativ. Deci, procesul de descentralizare se realizează prin transferarea de competențe, responsabilități și resurse de la guvernul central către autoritățile publice locale, în unitățile administrativ-teritoriale pentru a soluționa, sub propria responsabilitate, toate chestiunile de interes local. Descentralizarea este un proces complex, care cuprinde în sine mai multe fațete componente ce sînt într-o legătură strînsă între ele: descentralizarea administrativă (județe, orașe (municipii), sate (comune), – avînd caracterul persoanei de drept public), descentralizarea financiară, descentralizarea politică, descentralizarea serviciilor publice. *Descentralizarea administrativă*⁴, ca mod de organizare a administrației publice într-un stat se reprezintă prin două forme: *descentralizarea teritorială și descentralizarea pe servicii (descentralizare tehnică)*.*

În cazul *descentralizării teritoriale* teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, în care funcționează autorități ale administrației publice locale, care se bucură de o independență față de autoritatea centrală. În acest fel, unele servicii publice sînt scoase din competența autorităților centrale și date în competența autorităților administrației publice locale. Principiul *descentralizării serviciilor publice* prevede acordarea unei autonomii relative unor servicii publice față de administrația publică. În general, descentralizarea serviciilor publice se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică, înzestrate cu personalitate juridică, bazate pe proprietatea publică ori privată, a persoa-

³Eugen Popa, *Autonomia Locală în România*, editura ALL Beck, 1999, p. 87.

⁴Andre de Laubader, *Manuel de Droit Administratif*, L.G.D.I., Paris, 1978, p. 157.

nelor fizice sau a unor persoane juridice⁵. Descentralizarea serviciilor publice presupune, deci, scoaterea acestora de sub controlul ierarhic superior și plasarea lor sub regulile tutelei administrative (controlului administrativ)⁶. Descentralizarea serviciilor publice trebuie efectuată pornind de la următoarele principii:

- descentralizarea acestor servicii pînă la nivelul de administrare cel mai apropiat de cetățean;
- autoritatea administrației publice, care prestează serviciile publice, trebuie să dispună de competențe în acest domeniu, prevăzute de legislația în vigoare;
- satisfacerea necesităților populației (interesul public) din circumscripția dată;

Principiul *desconcentrării* administrative constă în a lărgi cît mai mult atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe sau comune⁷. Putem spune, că sîntem în prezența unei desconcentrări administrative în cazurile în care organele centrale ale administrației publice lărgesc competența serviciilor publice desconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care acestea au fost organizate.

Desconcentrarea administrativă este un paleativ al centralizării și este în opoziție cu descentralizarea, deoarece în cazul desconcentrării, deciziile privind gestionarea treburilor publice sînt luate de organele administrației publice centrale, de ministere și departamente, sau de prefect, care este reprezentantul guvernului în unitatea administrativ-teritorială de nivelul doi, adică în județ. În aceste condiții, serviciile exterioare ale ministerelor și ale altor organe centrale de specialitate ale administrației de stat nu pot fi caracterizate ca servicii descentralizate, ci doar ca servicii desconcentrate.

Noțiuni generale privind serviciul public

Atît administrația centrală, cît și administrația publică locală își realizează sarcinile prin servicii publice administrative pe care le înființează pentru a satisface continuu și în mod sistematic interesele generale, la nivel central, de către administrația publică centrală și la nivel local, în cadrul unității administrativ-teritoriale în care funcționează, de către administrația publică locală. Deci, administrația publică este o activitate de prestare a serviciilor publice, un ansamblu de servicii publice. Termenul de *serviciu public* se bucură de un statut privilegiat în domeniul administrației publice, atît la nivel central, cît și la cel local. Acest statut privilegiat a fost acreditat serviciului public datorită faptului că acesta reprezintă o activitate cu un pronunțat accent social, prin intermediul căreia se realizează interesele generale și locale ale colectivităților. Majoritatea activităților administrative

⁵Ioan Vida, *Puterea Executivă și Administrația Publică*, București, 1994, p. 21.

⁶Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, *De la centralism spre descentralizare*, p. 13.

⁷Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, volumul I, București, 1929, p. 247.

au căpătat numele de “servicii publice”, desemnând o relație dintre “guvernanti” și cei “guvernați”, în care, primii au obligația de a presta servicii celor din urmă. Altfel spus, *serviciul public constă în obligația, de natură juridică, a celor care se află la guvernare de a asigura desfășurarea constantă a unor activități anumite.*

În perioada sovietică, serviciul public era, în cele mai dese cazuri, asociat cu serviciile comunale (aprovizionare cu apă, încălzire, salubritate etc.), care erau prestate de către direcțiile raionale de deservire socială sau de gospodăriile agricole, ce suportau, în cea mai mare parte și cheltuielile pentru întreținerea lor. Însă noțiunea de serviciu public este mai largă, ea reprezintă unul din scopurile principale de activitate a administrației publice și anume satisfacerea interesului general al populației ce creează o colectivitate pe care o reprezintă (satul, județul, orașul, comuna etc.). Legea privind Administrația Publică Locală definește serviciile publice descentralizate “*serviciile publice scoase din subordinea autorităților centrale și organizate în mod autonom, atribuindu-li-se un patrimoniu și o gestiune proprie în unitatea administrativ teritorială*”.

În *sens organic*, serviciul public semnifică un tip de organizare, o structură de administrare, dar și un ansamblu de agenți și de mijloace materiale, alocate în vederea îndeplinirii unui interes particular sau a unor scopuri specifice.

În *sens material*, serviciul public prevede o activitate de interes general, o misiune de utilitate publică, realizată prin intermediul a două elemente componente: *un scop și un mijloc*. În această ordine de idei, vom defini esența serviciului public, ca fiind “*orice gen de activitate prestată de autorități publice, în vederea satisfacerii unor interese generale și specifice, care sînt oferite în mod constant*”.

Serviciile publice pot fi oferite și de organisme private, atunci cînd, prin prestarea lor, se realizează un interes general. Însă și în acest caz el păstrează anumite caractere, care îl diferențiază de un anumit serviciu cu caracter privat, cum ar fi: continuitatea. Controlul asupra prestării serviciului respectiv este înfăptuit de către autoritatea publică care l-a creat. Autoritățile administrației publice centrale și locale, spre deosebire de particulari, care satisfac unele interese ale societății cu scopul, de regulă, de a realiza un profit, le satisface, de cele mai multe ori, fără să realizeze vreun profit, ba chiar suferind pierderi. Lucru absolut normal, căci lui îi revine sarcina să satisfacă necesități a căror rentabilitate nu atrage întreprinderea particulară. Pentru numeroase servicii (învățămînt, întreținerea rețelei rutiere, ajutorul social etc.) regula de bază este gratuitatea. Cheltuielile pentru aceste servicii sînt suportate, de regulă, de bugetele administrațiilor publice în competența cărora se află aceste instituții publice. Numai în cazul serviciilor productive și comerciale, însăși prin statutul acestor servicii, utilizatorii lor achită taxele respective și gestionarea lor tinde la un echilibru minim, chiar la un minim

de beneficiu (de exemplu, întreprinderile municipale de gestionare a fondului locativ).

Nu orice activitate întreprinsă pentru satisfacerea unor necesități ale populației reprezintă o activitate de prestare a serviciilor publice. M. A. Flame⁸ consideră că, pentru ca o activitate de satisfacere a interesului general, cum este serviciul public, să fie recunoscută trebuie să corespundă unor caracteristici speciale. Aceste obligațiuni specifice sînt:

- **legea continuității**, activitatea de prestație a serviciului public trebuie efectuată zilnic, într-o manieră continuă și sistematică;
- **legea egalității** utilizatorilor față de un serviciu public;
- **legea schimbării** sau abilității de adaptare, ce exprimă obligațiunea pentru serviciul public de a se adapta la circumstanțele și la evoluția necesităților.

Serviciile publice, în sens larg, reprezintă un ansamblu de persoane și mijloace care sînt create în scopul satisfacerii unei nevoi publice de către o colectivitate publică, supusă autorității și controlului acesteia. Deci, este vorba de un ansamblu de mijloace avute în vederea satisfacerii unui scop general. Un aspect important în prestarea serviciilor publice este suportul financiar pentru această activitate. Cheltuielile pentru prestarea serviciilor publice sînt, în principal, suportate de colectivitatea care a instituit și a organizat acest serviciu. Ele pot fi acoperite parțial sau integral din veniturile provenite din funcționarea serviciilor și/sau cu concursul particularilor, însă sînt totdeauna sub controlul colectivității care l-a creat.

Clasificarea serviciilor publice

În literatura de specialitate serviciile publice sînt clasificate după mai multe criterii.

După interesul general pe care îl realizează și gradul de extensie se disting:

- a) servicii publice de interes național;
- b) servicii publice descentralizate;

Serviciile publice de interes național pot avea caracter de servicii publice centralizate în cazul Ministerului Apărării, Ministerului de Externe, Serviciului de Informație și Securitate, deoarece sînt organizate la scara întregului teritoriu național și servicii desconcentrate ale ministerelor și departamentelor în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi. Aceste servicii sînt conduse de prefect, în calitate de reprezentant al guvernului în teritoriu. Serviciile publice descentralizate, la rîndul său, se disting în servicii publice locale și servicii publice județene.

În funcție de forma de organizare, serviciile publice pot fi clasificate în trei categorii⁹:

- a) organe ale administrației publice locale (consiliul local, primăria, consiliul județean);

⁸M.A.Flame, *Droit administratif*, Brussels, 1989, tome I.

⁹Valentin I. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, editura ALL, 1996, p. 137.

- b) instituții publice (instituții de învățământ, de asistență medicală);
- c) regii autonome de interes public (în literatura de specialitate pot fi întâlnite și sub denumirea de stabilimente publice, în această categorie pot fi incluse întreprinderile municipale, care beneficiază de o autonomie administrativă și financiară relativă);

Asumarea răspunderii pentru asigurarea diferitelor servicii nu înseamnă obligatoriu că serviciile respective trebuie să fie furnizate efectiv de către organisme aparținând sau fiind conduse de autoritățile locale. Majoritatea serviciilor, cu excepția celor de administrare generală, pentru care sînt responsabile autoritățile locale, pot fi furnizate efectiv pe o bază parțial sau integral contractuală, de către agenți economici privați, autoritățile locale menținîndu-și rolul de supraveghere și reglementare, iar, în funcție de aranjamentele contractuale, chiar și unele responsabilități financiare. După natura serviciilor oferite, la nivel local serviciile publice pot fi împărțite convențional în patru categorii de bază¹⁰:

1. Servicii publice cu caracter general administrativ sau de reglementare (stare civilă, autorizații de construcție, etc.).

2. Servicii care nu au un caracter exclusiv, adică serviciile de care beneficiază întreaga comunitate și de la care nimeni nu poate fi exclus, din motive de ordin social sau tehnic (securitate, iluminare stradală, îngrijirea spațiilor publice).

3. Servicii cu caracter exclusiv, adică servicii care constituie așa zisele "monopoluri naturale" și sînt furnizate consumatorilor individuali, potrivit unor aranjamente contractuale și în schimbul unei părți convenabile (aprovizionarea cu apă potabilă, energie termică, salubritatea teritoriului, etc.).

4. Servicii de natură pur comercială (locuințe, reparații, afaceri).

Cadrul legislativ privind organizarea serviciilor publice locale

Legea privind administrația publică locală desfășoară în continuare stipulările constituționale și ale Cartei Europene: „Exercițiul autonom al puterii locale” privind autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice. În continuare, vom examina prevederile Legii privind administrația publică locală și a altor acte legislative privind activitatea autorităților administrație publice locale în satisfacerea necesităților generale și specifice ale colectivității prin organizarea și prestarea de servicii publice, gestionarea judicioasă a patrimoniului public local.

Articolul 4 al Legii vizate atribuie unităților administrativ-teritoriale personalitate juridică, patrimoniu distinct, autonomie financiară, și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale în limitele administrativ-teritoriale stabilite. Astfel, o comunitate locală organizată în sat (comună), oraș (municipiu), județ dispune de un ansamblu

¹⁰Rapoarte introductive la Conferința "Democrația și dezvoltarea locală în România", București, 28-30 octombrie 1994.

de bunuri destinate folosinței generale a populației din comunitatea respectivă, dreptul de a forma bugetul local și a organiza diferite activități pentru interesul comunității, în limitele responsabilității stabilite de legislație.

Prin articolul 13 legiuitorul a încercat să delimiteze responsabilitățile satului (comunei), orașului (municipiului) și responsabilitățile județului, municipiului Chișinău.

La prima vedere, prin lege au fost delimitate aceste responsabilități. Însă, la o examinare mai amănunțită a competențelor administrațiilor publice comunale și cele județene, precum și a prefectului, putem deduce câteva imperfecțiuni ale legii:

1. Legea nu face o delimitare strictă a competențelor dintre administrația publică județeană și prefect, prin acest articol sînt stabilite numai competențele administrațiilor locale fără a stabili și competențele prefectului, ele sînt mai mult declarative (articolul 12 (2) și articolul 110 din Lege, prefectul conduce serviciile desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice constituite în unitățile administrativ-teritoriale), ceea ce poate provoca unele confuzii în organizarea unor servicii publice la nivel județean între consiliul județean și prefect. De exemplu, serviciul veterinar de stat este un serviciu desconcentrat și este subordonat prefectului, iar serviciul sanitar-veterinar are statut de serviciu descentralizat, organizat de consiliul județean. Medicul veterinar de stat este, concomitent, și șeful serviciului sanitar-veterinar. Se creează o situație confuză, cînd o persoană conduce două servicii publice.

2. Legea nu face o delimitare strictă a responsabilităților comunităților locale de nivel comunal și cele de nivel județean, deoarece unele responsabilități sînt atribuite și administrației publice de nivelul comunal, orășenesc și administrației publice de nivel județean (protecția tinerei familii, protecția mamei și copilului, asigurarea șanselor egale pentru femei și bărbați, protecția socială a populației afectate de șomaj etc.).

3. Legea nu prevede atribuții obligatorii și atribuții facultative ale autorităților administrației publice locale, adică cheltuielile din bugetele respective pentru asigurarea serviciilor publice, în conformitate cu responsabilitățile enumerate mai sus, vor fi, practic, imposibil de suportat. În majoritatea țărilor europene au fost stabilite prin lege responsabilități obligatorii și responsabilități facultative.

De exemplu, în Ungaria, Legea administrației locale stabilește următoarele responsabilități obligatorii pentru municipalități (nivel comunal, orășenesc): aprovizionarea cu apă potabilă, administrarea cimitirelor publice, întreținerea drumurilor și a locurilor publice, învățămîntul primar, asistența medicală de bază, servicii sociale de bază;

În Franța, Codul comunal a prevăzut un anumit număr de competențe obligatorii pe care comunele trebuie să le asigure în mod direct sau prin intermediul instituției publice de cooperare intercomunală: întreținerea

drumurilor comunale, întreținerea cimitirelor, înhumarea săracilor, strângerea gunoaielor menajere, învățământul primar, analiza cererilor de ajutor social, crearea centrului de ajutorare comunală.

Stabilirea responsabilităților obligatorii și a responsabilităților facultative au la originea lor o serioasă analiză economică, politică, deoarece pentru a presta un spectru întreg de responsabilități sînt necesare surse financiare considerabile, care nici odată nu sînt suficiente în bugetul local, și care le permite colectivităților locale să presteze acele servicii de care are nevoie întreaga populație din comunitatea respectivă. În ceea ce privește responsabilitățile facultative, în asigurarea de servicii, colectivitățile locale le pot asigura în cazul existenței surselor financiare suplimentare, prin mobilizarea resurselor locale, implicarea sectorului privat și sectorului asociativ în prestarea unor servicii.

Aceste imperfecțiuni de delimitare strictă de responsabilități, pe care le conține Legea privind administrația publică, pot provoca unele neînțelegeri între diferite autorități administrative și nemulțumiri ale populației.

Potrivit articolului 53 din Lege, serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și necesităților locale și în limita mijloacelor financiare de care dispune. În conformitate cu prevederile acestui articol, primarul este acela care determină de care servicii publice are nevoie populația și propune consiliului local să fie create serviciile publice respective. Desigur, lista acestor servicii primarul o propune în rezultatul chestionării populației, hotărîrilor adunărilor generale, întîlnirilor cu populația, conlucrării cu consilierii din consiliul local, organizațiile nonguvernamentale etc. Punctul doi al acestui articol prevede că, numirea și eliberarea din funcție a personalului din serviciile publice, se face de către conducătorii acestor servicii, în condițiile legii.

Articolul 55 din Lege prevede că, condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și eliberării din funcție, drepturile și obligațiile personalului din serviciile publice locale, precum și ale personalului din serviciile publice, sînt stabilite prin lege și regulamentele respective. Încadrarea și eliberarea din funcție a personalului din aceste servicii este reglementată de Legea privind serviciul public¹¹, nr. 443, din 2 noiembrie 1995, în cazul în care statutul personalului din cadrul serviciului public cade sub incidența legii vizate și de Codul muncii.

Consiliul local este autoritatea administrației publice locale, care are dreptul de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice (articolul 18 (1) din Lege). Printre atribuțiile principale ale consiliului local

¹¹Legea serviciului public reglementează statutul juridic al funcționarilor publici, persoanelor care dețin funcții publice în autoritățile publice centrale și locale.

în domeniul organizării serviciilor publice pot fi enumerate următoarele:

1. Aprobă, la propunerea primarului, organigramele și statele de personal ale structurilor autonome și serviciilor publice ale consiliului local.

2. Aprobă bugetul local și modul de formare, administrare și executare a acestuia; în buget sînt prevăzute cheltuielile pentru finanțarea serviciilor publice prestate populației.

3. Înființează instituții publice și agenți economici de interes local, decide asupra concesiunii și închirierii de bunuri sau de servicii publice de interes local, precum și asupra participării, cu bunuri și cu capital, în capitalul statutar al societăților comerciale pentru realizarea de lucrări și servicii de interes local, în condițiile legii.

4. Asigură condițiile necesare pentru buna funcționare a instituțiilor de învățămînt, cultură, ocrotirea sănătății, care se află sub autoritatea sa.

5. Numește și eliberează din funcție, în condițiile legii, conducătorii agenților economici și ai instituțiilor publice de interes local care se află sub autoritatea sa.

6. Organizează servicii publice de gospodărie comunală, transport local, rețele edilitare și altele și asigură buna funcționare a acestora.

7. Asigură ordinea publică, respectarea drepturilor și libertăților omului, executarea legislației.

8. Numește, la propunerea primarului, șeful poliției municipale și șeful de post, care intră în exercițiul funcțiunii după confirmarea lor de către comisarul poliției județene.

9. Înființează, în condițiile legii, și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local.

10. Decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale sau județene, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, precum și colaborarea cu agenții economici din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

Consiliul local deține un rol foarte important în stabilirea unor taxe pentru prestarea unor servicii publice. Astfel, prin articolele 93 și 94 din Lege:

a) stabilește tarife pentru serviciile prestate de acestea, în condițiile legii;

b) quantumul tarifelor se stabilește pentru a acoperi cheltuielile pentru înființarea și întreținerea acestor servicii publice;

c) plata conform tarifelor stabilite se încasează numai de la persoanele care se folosesc de serviciile locale.

De asemenea, consiliul local aprobă un regulament, prin care sînt determinate condițiile în care sînt percepute tarifele speciale și modul de repartizare a acestora. Consiliul local poate decide ca sursele financiare acumulate să fie transferate în bugetul local, să fie alocate pentru dezvoltarea în continuare a acestui serviciu sau alocarea de surse financiare suplimentare din bugetul local. Deciziile adoptate de consiliile respective în legătură cu repartizarea mijloacelor obținute de la încasarea plății conform tarifelor sta-

bilite vor fi afișate de îndată la sediul acestora și vor fi aduse la cunoștință populației prin orice mijloc de publicitate.

Administrația locală poate fi prea mică pentru a asigura, în mod eficient, întreaga gamă de servicii pe care, prin lege, este obligată să le pună la dispoziție cetățenilor săi (în special, atunci, când serviciul respectiv poate fi furnizat mai operativ și cu un cost mai coborât la o scară teritorială mai mare). Legea permite consiliilor locale și consiliilor județene (articolele 18 (2), litera s și 59, litera v) asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale sau județene pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, precum și colaborarea cu agenții economici din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun. Astfel, mai ales pentru comunitățile mai mici (dar nu exclusiv pentru ele), este rațional de promovat cooperării intercomuniunale în organizarea unui serviciu public pentru satisfacerea necesităților populației din aceste localități. Principiul colaborării intercomunale este pe larg răspândit în Franța. Serviciile intercomunale se creează în domeniile salubrității, asigurării cu apă potabilă, serviciile antiincendiarie, instituții publice de odihnă și agrement etc. Este necesar să se dezvolte o înțelegere asupra faptului că o astfel de cooperare produce, de obicei, importante beneficii economice, sociale și financiare, reprezentând în multe cazuri singura alternativă și unica justificabilă.

Legea îl abilitază și pe primar cu un șir de atribuții importante în organizarea și prestarea serviciilor publice. El execută deciziile consiliului local, inclusiv în ceea ce privește gestionarea patrimoniului public local, crearea diferitor instituții sau servicii publice. Primarul conduce serviciile publice locale, asigură funcționarea serviciilor de stare civilă, autoritate tutelară; organizează și supraveghează realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social; de asemenea, primarul propune consiliului local numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice de interes local, aflate sub autoritatea consiliului local respectiv.

Activitatea autorităților publice locale în organizarea serviciilor publice pentru colectivitatea dată trebuie privită ca o activitate comună a consiliului local și a primarului, deoarece în urma colaborării autorității deliberative și autorității executive are de câștigat populația din sat, comună, oraș, municipiu.

Serviciile publice sînt investite cu atribuții proprii, cu statut de funcții care se reglementează prin regulamentele aprobate de consiliile locale în condițiile legii. În aceste regulamente sînt prevăzute condițiile privind angajarea, promovarea, destituirea, drepturile și obligațiile funcționarilor, care au statut de funcționar public.

La general, trebuie să ne fie clar, că serviciile publice într-un teritoriu trebuie să fie independente de autoritățile publice centrale și să realizeze un domeniu de activitate care să acopere specificul, nevoile locale, în limita

mijloacelor financiare de către colectivitatea locală și cu respectarea prevederilor legale ale activității respective.

Consiliul județean este autoritatea reprezentativă a administrației publice județene care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliile județene organizează și conduc serviciile publice de interes județean și aprobă regulamentele de funcționare a acestora, de asemenea, acordă consiliilor locale și aparatelor primăriilor, precum și serviciilor publice ale satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), sprijin și asistență tehnică, juridică și de orice altă natură la cererea acestora. Deci, autoritățile administrației publice locale de nivel comunal pot să se adreseze consiliilor județene pentru ajutor și asistență în organizarea serviciilor publice locale și consiliile județene sînt obligate să le acorde ajutorul necesar în organizarea acestor servicii. Este necesar de menționat că, între autoritățile publice județene și autoritățile publice locale, nu există raporturi de subordonare, ele au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune (articolul 8 din Lege).

Pentru organizarea eficientă a consiliilor județe, inclusiv, în organizarea și prestarea serviciilor publice județene, Guvernul Republicii Moldova la 22 iulie 1999, prin hotărîrea nr. 680 a adoptat organigrama și statele-tip ale aparatului, direcțiilor, secțiilor și serviciilor consiliului județean. Conform acestei organigrame, la nivel județean, se creează următoarele servicii publice: (1) Serviciul de înregistrare a actelor civile; (2) Serviciul autoritate tutelară, ocrotirea minorilor; (3) Serviciul de arhivă; (4) Serviciul de construcții, întreținerea drumurilor de interes județean; (5) Serviciul de arhitectură și urbanism; (6) Serviciul de coordonare a activității de antreprenariat, micul business, comerț, stimularea investițiilor; (7) Servicii comunale de interes județean; (8) Servicii de asistență socială și protecția familiei; (9) Serviciul de ocrotire a sănătății; acordă asistența medicală specializată în cadrul instituțiilor medicale de consultanță și staționare; (10) Servicii de educație și învățămînt; coordonează activitatea instituțiilor de învățămînt în plan metodic din județ, în ceea ce privește organizarea procesului de educație, în cadrul instituțiilor preșcolare, organizarea procesului de studii, în instituțiile școlare, preuniversitare, de asemenea, activitatea de organizare a activităților ce țin de domeniul tineretului și sportului; (11) Serviciul de coordonare a activității în domeniul agriculturii; (12) Serviciul de protecție a mediului înconjurător.

După statutul lor, aceste servicii se consideră servicii publice descentralizate deoarece competența de a organiza aceste servicii publice, precum și aprobarea regulamentelor de activitate, formei de organizare aparține consiliului județean, sursele financiare pentru activitatea acestor servicii sînt alocate din bugetul județean.

Delegarea unor atribuții importante de la administrația publică centrală

de specialitate, de la ministere și departamente către colectivitățile locale, nu diminuează rolul administrației publice centrale de specialitate după cum se pare la primă vedere, ci din contra, multe lucruri se pun la locul lor. Autorităților administrațiilor publice locale le revine rolul de a organiza și a presta serviciile publice respective, pe când ministerelor le revine rolul de coordonare (nu de conducere) a serviciilor publice prin elaborarea strategiilor, programelor de satisfacere a necesităților populației la scara întregului stat, crearea condițiilor ca aceste servicii publice să fie cât mai aproape de cetățeni, mai eficiente, inclusiv și prin elaborarea diferitor documente metodice, conlucrare cu autoritățile publice locale pentru prestarea acestor servicii, prin alocarea unor subvenții etc.

Deja am menționat, că unele atribuții în satisfacerea interesului general al populației nu pot fi transferate sub responsabilitatea autorităților administrației publice locale, deoarece ele reprezintă anume interesele generale ale comunității care formează statul și de satisfacerea lor trebuie să fie responsabil guvernul sau reprezentanții săi în teritoriu. Realizarea acestor necesități generale se efectuează prin intermediul serviciilor publice de interes național. Pentru ca aceste servicii să fie mai aproape de populație administrația publică centrală plasează aceste servicii în județe, orașe sau sate, adică statul efectuează o desconcentrare a acestor servicii, păstrându-și conducerea asupra lor. Pentru coordonarea acestor servicii publice de interes național, în fiecare județ a fost introdusă, prin lege, o unitate administrativă nouă, prefectul fiind reprezentantul guvernului pe plan local, și are două funcții principale: (1) conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice, (2) veghează respectarea, pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate (articolul 12.2).

În ceea ce privește controlul respectării legislației de către autoritățile administrației publice locale, prefectul efectuează numai controlul legalității, adică corespunderii, acestor acte legilor din stat, fără a fi abilitat de efectuarea controlului oportunității acestor acte. Cu alte cuvinte, organizarea, concesionarea unui serviciu, acordarea dreptului de prestare a serviciului public unui agent privat, organizației nonguvernamentale, concesionarea unei părți din patrimoniu public, dacă se efectuează în condițiile stabilite de legislația în vigoare, ține de competența consiliilor locale sau județene.

Prefectul, în calitate de șef al serviciilor publice desconcentrate, propune numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale. Guvernul Republicii Moldova prin hotărârea nr. 247 din 9 aprilie a aprobat Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea prefecturii în care sînt stabilite competențele și responsabilitățile prefectului în conducerea serviciilor

publice desconcentrate. În conformitate cu organigrama serviciilor publice desconcentrate în teritoriu, aprobate prin hotărârea guvernului la 22 iulie 1999, nr. 674¹, prefectul coordonează activitatea serviciilor publice:

Ministerul Economiei (Agenția teritorială de privatizare);

Ministerul Finanțelor (Inspectoratul fiscal de stat teritorial; Direcția teritorială de control și revizie; Trezoreria teritorială);

Ministerul Mediului și Amenajării Teritoriului;

Inspeția de stat teritorială în construcții;

Ministerul Agriculturii și Industriei Prelucrătoare (Inspectoratul veterinar de stat; Inspectoratul de stat pentru selecție și reproducție în zootehnie; Inspectoratul de stat pentru semințe și material săditor; Inspectoratul de stat pentru protecția plantelor; Inspectoratul de stat pentru supravegherea tehnicii „Interagro”);

Ministerul Muncii, Protecției sociale și Familiei (Inspectoratul de stat pentru protecția muncii; Oficiul forței de muncă);

Serviciul de Informație și Securitate (Direcția teritorială a securității naționale);

Ministerul Apărării (Centrul militar teritorial);

Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de poliție);

Ministerul Justiției (Oficiul teritorial al camerei de înregistrare);

Departamentul Analize Statistice și Sociologice (Direcția statistică);

Departamentul Protecție Civilă și Situații Excepționale (Direcția protecție civilă și apărare împotriva incendiilor);

Agenția națională Cadastru, Resurse Funciare și Geodezie (Serviciul de stat pentru reglementarea regimului proprietății funciare).

La o analiză mai amănunțită putem observa că prefectul conduce cu serviciile publice desconcentrate, majoritatea din ele sînt investite cu funcții de coordonare și control în numele statului. De exemplu, agenția teritorială de privatizare acordă servicii persoanelor juridice și fizice în privatizarea fostului patrimoniu de stat (fabrici, uzine, spațiu locativ de stat etc.) prin monitorizarea procesului de privatizare, organizare a licitațiilor publice, evidență a patrimoniului privatizat, elaborării registrelor patrimoniului privat și a patrimoniului public etc.

Practici de organizare a serviciilor publice

Cu regret, trebuie să menționăm că legislația în vigoare nu stipulează în mod direct formele de organizare a serviciilor publice. În legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi, nr. 845 din 3 ianuarie 1992 și modificările din 28.10.1995 și 30.04.1997 statul și autoritățile publice locale au statut de antreprenori speciali. Forma activității de antreprenariat pentru autoritățile administrației publice, stipulate prin legea vizată, sînt întreprinderea de stat și întreprinderea municipală (art.13. 1 (h)). Întreprinderea de stat se înființează și se dotează cu bunuri de Guvern sau de autorizatul administrației publice împuternicit pentru acest lucru. Întreprinderea municipală se înființează și se dotează cu bunuri de autorizatul administrației publice locale.

Întreprinderea de stat și întreprinderea municipală sînt persoane juridice și poartă răspundere pentru obligațiile asumate cu întreg patrimoniul lor. Autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale nu poartă răspundere pentru obligațiile întreprinderii de stat și ale întreprinderii municipale. Aceste întreprinderi nu poartă răspundere pentru obligațiile autorităților administrației publice centrale și ale autorităților administrației publice locale. Particularitățile înființării, funcționării și încetării activității întreprinderii de stat sînt reglementate de legislația privind întreprinderile de stat, de legislația civilă, precum și de statutul întreprinderii. Particularitățile înființării, funcționării și încetării activității întreprinderii municipale sînt determinate de autoritățile administrației publice locale, în baza prezentei legi, legislației civile și a statutului întreprinderii.

Legea acordă consiliului local și consiliului județean competența de a decide asupra concesiunii și închirierii de bunuri sau de servicii publice de interes local, precum și asupra participării, cu bunuri și cu capital, în capitalul statutar al societăților comerciale pentru realizarea de lucrări și servicii de interes local, în condițiile legii. Aceste stipulări au un caracter mai mult declarativ, deoarece nu este prevăzut mecanismul de aplicare în practică.

Lipsa cadrului legislativ bine determinat nu permite autorităților publice locale să organizeze serviciile publice respective și să le gestioneze în condiții de maximă eficiență și, în consecință, autoritățile publice sînt frustrate, deoarece ele nu-și pot realiza obligațiile față de populația pe care o reprezintă.

Rolul autorităților publice locale în organizarea serviciilor publice

Administrațiile locale au căpătat o nouă semnificație în acești ani de tranziție, datorită înaintării societății pe drumul democrației și al dezvoltării autonomiei locale ca bază a democrației. Experiența confirmă că, dacă autonomia locală nu funcționează eficient, nici la alte nivele ale puterii publice nu va funcționa interacțiunea dintre cetățeni și aleșii poporului. Este cunoscut faptul că majoritatea serviciilor publice de bază pentru comunitate sînt prestate cel mai eficient de către administrațiile publice locale.

Guvernele centrale nu pot realiza eficient programele care trebuie inițiate și conduse la nivel local. Tocmai de aceea, rolul autorităților locale într-o țară cu o economie de piață trebuie să fie acela de a furniza cetățenilor din jurisdicția lor acele servicii de bază sau bunuri esențiale pe care piața este improbabil sau incapabilă de a le asigura eficient, echitabil și în cantitatea sau de calitate adecvată satisfacerii necesităților legitime ale cetățenilor individuali sau ale colectivității locale.

Administrația publică este responsabilă de furnizarea și livrarea serviciilor publice, fără necesitatea de a fi implicată direct în producerea lor.

Din ce în ce mai multe administrații publice locale au descoperit poten-

țialul mobilizării altora, în cadrul jurisdicției lor. Se poate observa o creștere a opțiunilor de a-și asuma cât mai multe îndatoriri și responsabilități pentru dezvoltarea infrastructurii locale și pentru livrarea serviciilor publice care, de mult timp, erau văzute doar ca un domeniu exclusiv al administrației locale. Mobilizarea este o strategie care extinde abilitatea administrației locale de a fi în slujba cetățenilor cu programe și servicii de calitate.

Asumarea răspunderii pentru asigurarea diferitelor servicii nu înseamnă obligatoriu că serviciile respective trebuie să fie furnizate efectiv de către organisme aparținând sau fiind conduse de autoritățile locale. Majoritatea serviciilor, cu excepția celor de administrare generală, pentru care sînt responsabile autoritățile locale, pot fi furnizate efectiv pe o bază parțial sau integral contractuală, de către agenți economici privați, autoritățile locale menținîndu-și rolul de supraveghere și reglementare, iar, în funcție de aranjamentele contractuale — chiar și unele responsabilități financiare.

Rolul sectorului privat în prestarea serviciilor publice

În majoritatea comunităților locale, participarea sectorului privat în creșterea performanțelor serviciilor publice este un exemplu de gîndire creativă. Acolo, unde implicarea sectorului privat a devenit un lucru firesc și verificat de experiență, această implicare a sectorului privat în furnizarea de servicii reprezintă un concept convențional.

Crearea condițiilor pentru prestarea serviciilor publice de către agenții privați este benefică pentru comunitatea locală, deoarece acești agenți economici, prin impozite, vor contribui la formarea bugetului local. În calitate de exemple privind implicarea sectorului privat pot fi activitatea unei brutării sau a unei mori private.

De asemenea, autoritățile publice locale pot concesiona patrimoniul public agenților privați pentru ca cei din urmă să presteze unele servicii publice. Concesionarea reprezintă un contract, prin care, gestionarea serviciului este încredințată unei persoane morale, care îl prestează cu risc propriu și în cadrul obligațiilor fixate într-un caiet de sarcini (de exemplu, prin concesionarea caselor de deservire socială autoritățile publice locale pot obține mai multe beneficii. În primul rînd, se micșorează alocările financiare pentru întreținerea acestui imobil, care niciodată nu sînt suficiente; aceste cheltuieli sînt suportate de concesionar. În al doilea rînd, concesionarul se obligă să presteze populației un serviciu public, conținutul și parametrii acestui serviciu public sînt stabilite de autoritatea publică locală, cum ar fi centrul de achiziționare a produselor agricole. În al treilea rînd, achită taxe în bugetul local. În al patrulea rînd, acest serviciu stimulează crearea de noi locuri de muncă).

Rolul sectorului asociativ în prestarea serviciilor publice

Organizațiile nonguvernamentale sînt caracterizate printr-o mare mobilitate în ceea ce privește modul și direcțiile lor de acțiune. Această mobilitate reprezintă condiția lor de supraviețuire, atîta vreme cît funcționarea

lor este dependentă de o corectă identificare a nevoilor în comunitate și de atragerea resurselor necesare pentru abordarea acestor nevoi. Astfel, organizațiile nonguvernamentale reprezintă un “termometru” al comunității.

Organizațiile nonguvernamentale pot juca un rol fundamental în identificarea unor probleme ce ar putea fi trecute cu vederea de către autoritățile publice, iar, prin utilizarea forței umane proprii, a datelor locale și capacității lor organizatorice, pot monitoriza activitatea instituțiilor publice și le pot sprijini în realizarea obiectivelor lor. ONG-urile locale pot acoperi anumite nevoi ale comunității mai bine și mai ieftin decât o poate face sectorul public.

Organizațiile nonguvernamentale pot juca un rol de acțiune complementar activității administrației, prin care comunitatea se autoresponsabilizează pentru rezolvarea propriilor probleme. Astfel, administrațiile locale și organizațiile nonguvernamentale trebuie să ofere nu alternative în competiție, ci soluții complementare ce deschid calea către o adevărată colaborare între ele.

Prin stabilirea unor parteneriate între administrațiile publice locale și organizațiile nonguvernamentale, cele din urmă pot juca un rol foarte important în oferirea unor servicii, mai ales a unor servicii publice sociale, cum ar fi ajutorul social al oamenilor de vârstă a treia, îngrijirea bătrânilor solitari, ajutoare umanitare, desfășurarea unor programe cu caracter educațional pentru diferite categorii de vârstă, programe pentru tineret, prin organizarea diferitor cluburi de interese, organizarea diferitor activități care ar fi în folosul întregii colectivități (acțiuni de salubritate, amenajare, înverzire etc.).

În condițiile democratizării societății și trecerii la condițiile economiei de piață administrațiilor locale le revine rolul principal în aprecierea necesităților populației în servicii publice. Creativitatea, imaginația vă pot ajuta pentru a soluționa această deloc ușoară problemă, deoarece legislația în vigoare permite autorităților publice locale, în scopul satisfacerii interesului public local, să creeze instituții publice și agenți economici de interes local, să concesioneze (închirieze) bunuri și servicii de interes local, să participe cu bunuri, patrimoniu local în capitalul statutar al societăților comerciale.

Bibliografie:

1. Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului European, Rezoluția 59 (1998), Recomandarea 38 (1998) privind situația guvernământului local și regional în Republica Moldova.
2. Carta Europeană “Exercițiul Autonom al Puterii Locale”, adoptată la 15 octombrie la Strasbourg.
3. Victor Mocanu, Descentralizarea serviciilor publice, editura TISH, Chișinău 1999.
4. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, De la centralism spre

descentralizare, Cartier, Chișinău, 1998.

5. Victor Popa, *Drept Parlamentar*, Chișinău, 1999.

6. Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1980.

7. Michael E. Bell, Charles F. Adams, *Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance*, OECD, 1999.

8. Rapoarte introductive la Conferința Democrația și dezvoltarea locală în România, București, 28-30 octombrie 1994.

9. Centrul Națiunilor Unite pentru Așezări Umane, *Habitat*, Seria de materiale pentru instruire pentru aleșii locali.

10. Osborne, David and Gaebler, ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, MA, Addison Wesley, 1992).

11. Eugen Popa, *Autonomia Locală în România*, editura ALL Beck, 1999.

12. Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, volumele I și II, București 1929, 1935.

13. Andre de Laubader, *Manuel de Droit Administratif*, L.G.D.I., Paris, 1978.

14. Ioan Vida, *Puterea Executivă și Administrația Publică*, București, 1994.

15. *Dezvoltarea economică locală în regiunea ECE/CSI*, întocmit de Consiliul pentru Dezvoltare Economică Urbană pentru USAID, MEB Associates, Inc., 1998.

16. Dominique Douaz, Monique Jacob, Jacques Defrenne, *Comunitățile locale în sistemul administrativ francez*, Jean Jaures, Franța, 1994.

Tatiana Manole
Dr. în economie,
conferențiar universitar

Finanțele publice locale: fundamentul dezvoltării guvernământului local

Printre mulțimea de probleme pe care le pune tranziția Moldovei la economia de piață este problema Finanțelor Publice Locale. Ministerul Finanțelor promovează politica de descentralizare financiară. Acest proces complicat pentru orșice țară nu este ușor nici pentru Moldova. În special, credem noi, este vorba despre (1) *delimitarea împuternicirilor între Guvernul Central și autoritățile locale* în ceea ce privește mobilizarea surselor financiare corespunzător pe niveluri de bugete și (2) *problema reglementării și armonizării relațiilor financiare între Guvernul Central și administrațiile teritoriale (locale)*.

Cunoaștem cu toții elementele și practicile unui stat autoritarist, în special prin faptul că puterea publică și finanțele publice erau concentrate într-o singură mână. Bugetul central, dar și bugetele locale, constituiau simple mecanisme de finanțare prin care se colectau resursele financiare, utilizate ulterior în mod centralizat pentru nevoile statului. La fel, mecanismul de colectare a veniturilor și efectuarea devizului de cheltuieli erau în conformitate cu prevederile globale ale planului de dezvoltare economică a statului. Agenții economici (întreprinderile de stat), instituțiile finanțate de la buget și autoritățile locale erau, în principiu, sub jurisdicția Guvernului Central. Prin urmare, menirea Bugetului era distribuția resurselor financiare între diferite organe ale statului. Autoritățile publice locale nu dispuneau, în principiu, de nici un element al autorității financiare. La sesiunea locală se votau bugetele unanim. Președintele sovietului sătesc sau al executivului raional erau departe de procedura elaborării bugetului local. La rândul lor, serviciile publice, în majoritate, erau finanțate și ele în mod centralizat de către stat. Această practică de odinioară nu a putut să nu lase amprente de iresponsabilitate a autorităților locale față de colectarea impozitelor în teritoriu, în vederea asigurării funcționării adecvate a instituțiilor publice.

Pe parcursul ultimilor 4-5 ani, s-a făcut un efort mare de elaborare și adoptare a numeroaselor acte legislative menite să reglementeze și să armonizeze relațiile financiare între Guvernul Central și administrațiile teritoriale. Adoptarea în 1994 a noii Constituții a Republicii Moldova a schimbat fundamental rolul finanțelor publice, în mod specific cel al bugetelor locale. Prin politica finanțelor publice, în special prin politica bugetar-fiscală, Guvernul poate influența economia spre relansare, poate

contribui la stabilizarea macroeconomică.

Actualmente, avem trei legi de bază care reglementează relațiile financiare între Guvernul Central și administrațiile teritoriale: “Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar” (Nr. 847-XIII, mai 1996), “Legea privind administrația publică locală” (Nr. 186-XIV, 6 noiembrie 1998), “Legea privind finanțele publice locale” (Nr. 491-XIV, 9 iulie 1999). Toate aceste legi stipulează funcțiile și împuternicirile autorităților centrale și locale în domeniul finanțelor publice. Adoptarea legii privind finanțele publice locale este o dovadă că finanțele publice sînt considerate un domeniu care necesită o activitate bine pronosticată, cu un grad sporit de detaliere în ceea ce privește colectarea impozitelor și utilizarea cu eficiență a resurselor financiare disponibile. Un rol deosebit în consolidarea descentralizării și autonomiei finanțelor publice locale are “Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale” (Nr. 523-XIV, 16 iulie 1999), care completează pachetul de legi cu privire la reglementarea relațiilor financiare între Guvernul Central și administrațiile teritoriale.

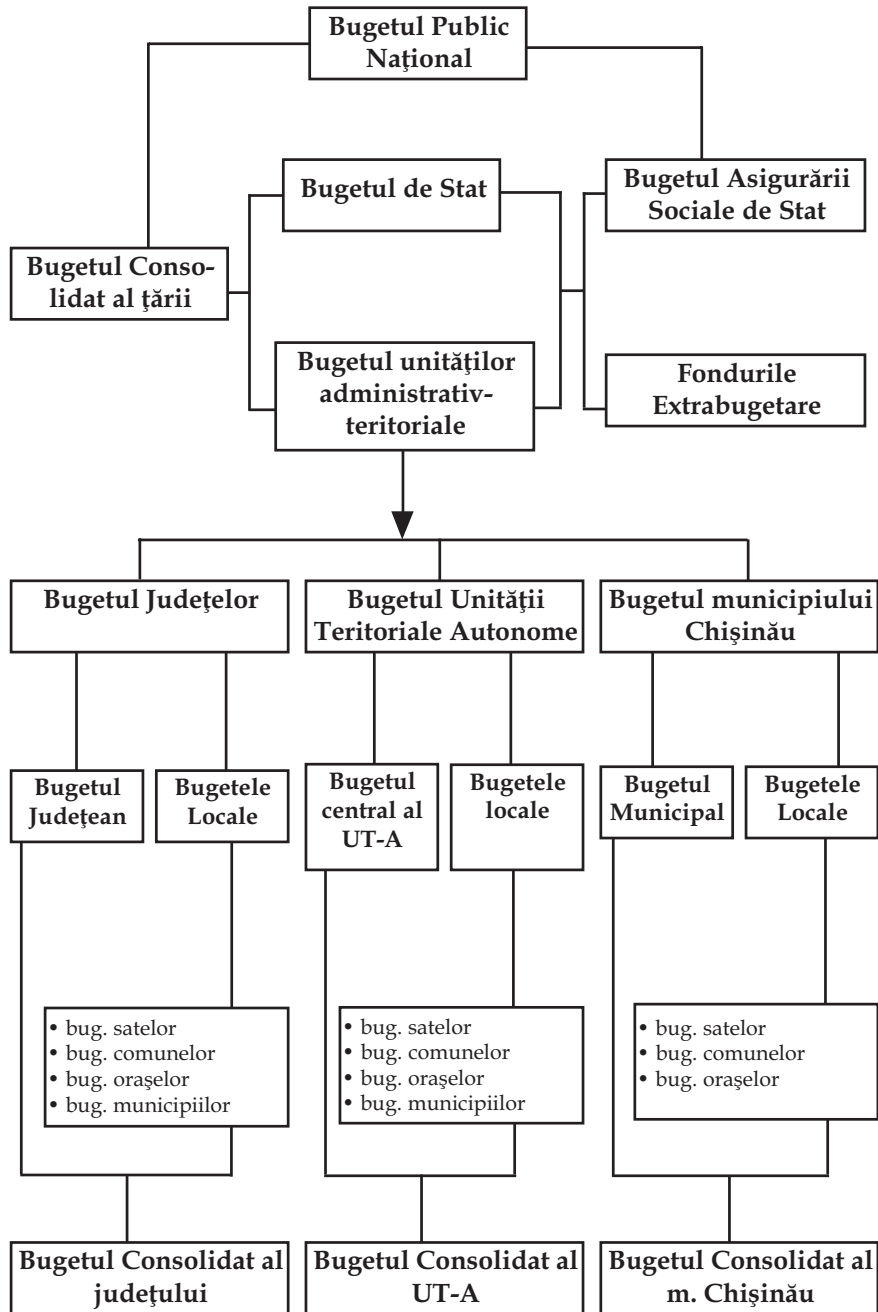
Autonomia locală se manifestă în elaborarea și aprobarea bugetelor, în instituirea și perceperea unor impozite și taxe locale, în dimensionarea cheltuielilor în funcție de nevoile proprii și de veniturile posibile de realizat.

Finanțele publice locale compotră fluxuri bănești organizate în scopul procurării resurselor necesare și utilizate ulterior pentru finanțarea nevoilor generale ale teritoriului.

Finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale. Sistemul finanțelor publice naționale formează sistemul bugetar al Republicii Moldova care se definește sub noțiunea de **Buget Public Național**. (Vezi schema 1.)

Schema 1.

Structura sistemului bugetar al Republicii Moldova

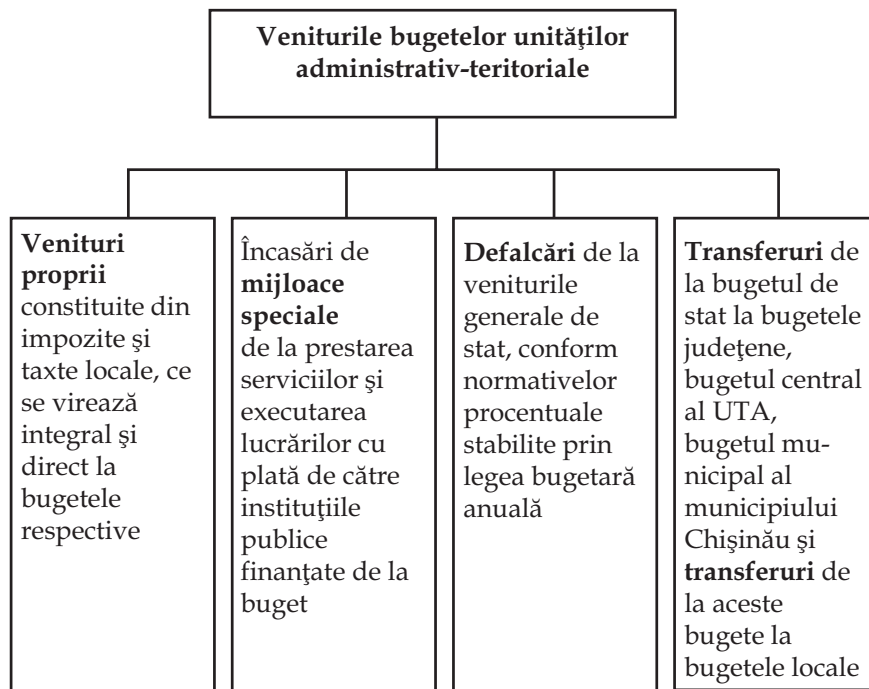


În structura sistemului bugetar al Moldovei avem delimitarea noțiunii de “bugete locale”, care alcătuiesc nivelul I. La fel menționăm că avem noțiunea de “Bugetul Consolidat al Țării” și “Bugetul consolidat al județului”, “Bugetul consolidat al unității teritoriale-autonome”, “Bugetul consolidat al municipiului Chișinău”. (Vezi schema 1.)

Veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se împart în: venituri proprii, încasări de mijloace speciale, defalcări de la veniturile generale de stat și transferuri. (Vezi schema 2.)

Schema 2.

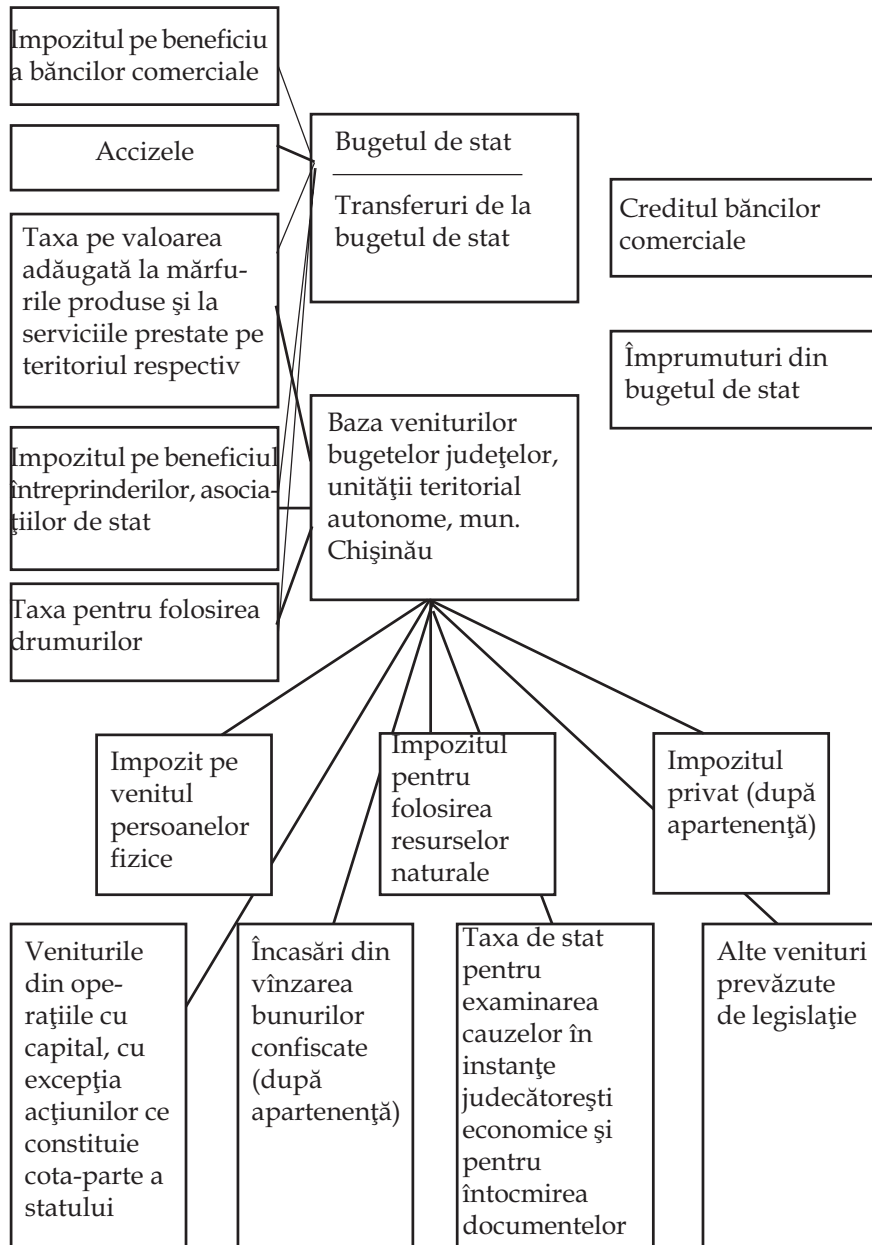
Structura veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale



Baza formării veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale sînt impozitele și taxele. (Vezi schema 3.)

Schema 3.

**Structura formării bazei veniturilor bugetelor județelor,
unității teritorial autonome, municipiului Chișinău**



Legea finanțelor publice locale concretizează sursele de formare a bugetelor pe nivele.

Autonomia financiară pune responsabilități față de administrațiile locale în ce privește finanțarea cheltuielilor. Menționăm că fiecare nivel de buget are direcțiile sale de finanțare.

Competențele în ce privește efectuarea cheltuielilor publice sînt delimitate între bugetele unităților administrativ-teritoriale în baza Legii privind administrația publică locală.

Astfel, **de la bugetele județene** și bugetul central al unității teritoriale autonome se finanțează cheltuielile ce țin de:

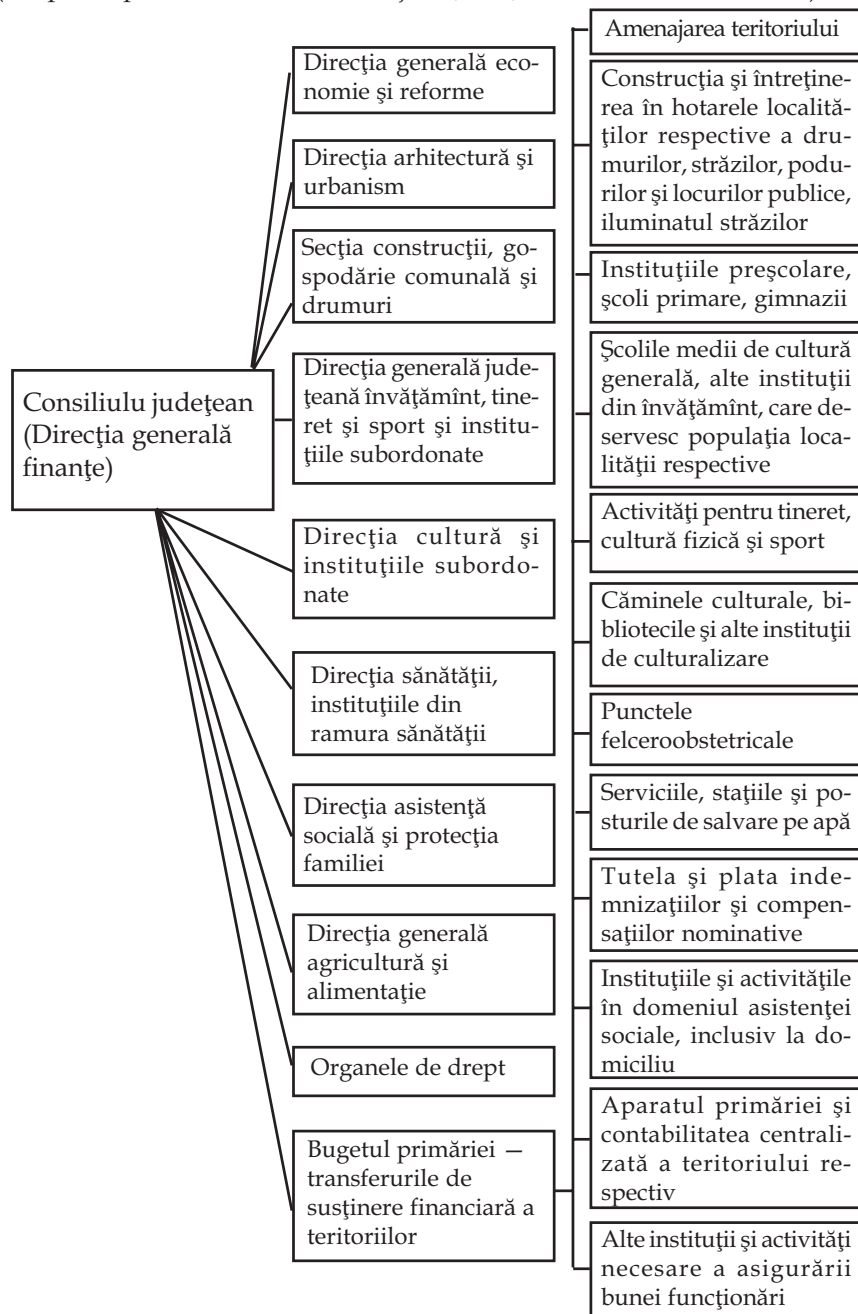
- 1) construcția și întreținerea drumurilor de importanță județeană și pentru teritoriul autonom;
- 2) construcția obiectelor publice de importanță județeană și pentru teritoriul autonom;
- 3) întreținerea instituțiilor publice. (Vezi Legea privind finanțele publice locale, art. 7, (3), 3.)

De la bugetul municipal al m. Chișinău se finanțează cheltuielile ce țin de:

- 1) amenajarea teritoriului;
- 2) construcția și întreținerea, în hotarele teritoriului respectiv, a drumurilor, străzilor, podurilor și locurilor publice, iluminatul străzilor;
- 3) construcția obiectelor publice etc. (Vezi aceeași lege, art. 7, (4).)

De la bugetele satelor (comunelor), orașelor, municipiilor se finanțează cheltuielile ce țin de competența lor conform Legii cu privire la finanțele publice locale, art. 7, alin. (2). Mai jos dăm schema 4.

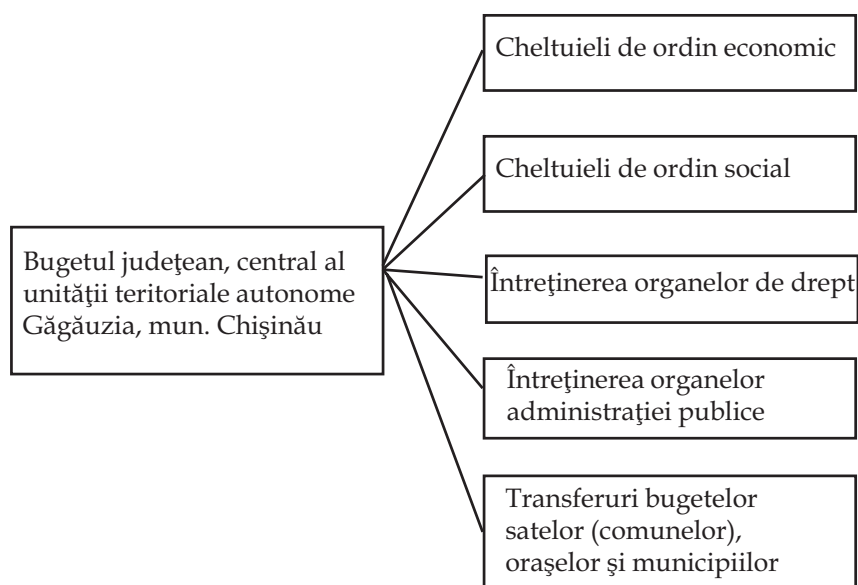
Schema 4.
Structura procedurii de finanțare a ordonatorilor de credite
 (se aprobă prin decizia consiliului județean și decizia consiliului local)



Grupele principale de cheltuieli finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale sînt indicate în schema 5.

Schema 5.

Structura cheltuielilor bugetului județean, central al unității teritoriale autonome Găgăuzia și a mun. Chișinău



Categoriile de transferuri financiare

Transferurile acordate unităților administrativ-teritoriale servesc drept sursă de nivelare financiară a bugetelor fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Scopul și rolul transferurilor:

• **pentru asigurarea nivelării bugetare** a unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetară anuală de la Bugetul de Stat pentru bugetele județene, bugetul central al unității teritoriale autonome (UTA) și bugetul municipal al municipiului Chișinău se stabilesc următoarele categorii de transferuri:

• **transferuri**, din contul fondului de susținere financiară a teritoriului (F.S.F.T.), pentru nivelarea posibilităților financiare ale teritoriilor;

• **transferuri cu destinație specială:** transferuri pentru finanțarea exercitării funcțiilor delegate de către Guvern sau în alte scopuri speciale:

a) majorarea salariilor în sfera socială;

b) pierderea de venituri ca urmare în modificarea impozitelor și taxelor. Pierderile sînt acoperite de la bugetul de stat.

Transferuri cu destinație specială (T.D.S.)

Transferurile cu destinație specială stipulate în "Legea privind finanțele publice locale" se alocă, dacă Guvernul Central face o delegare de împuterniciri autorităților publice în teritoriu, cînd se face o compensare a veniturilor ratate ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale în rezultatul modificării de către Parlament a legislației fiscale, modificarea actelor normative ce vizează organizarea administrativ-teritorială și adoptarea unor acte normative și legislative, punerea în aplicare ale cărora necesită mijloace bugetare adiționale.

Transferurile cu destinație specială se prevăd în legea bugetară anuală de stat și pot fi alocate bugetelor UA-T în caz de:

- a) delegare de către Guvern a unor funcții autorităților administrației publice locale;
- b) formare a unor venituri ratate ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale (UA-T) în urma modificării legislației fiscale;
- c) modificare a organizării administrativ-teritoriale.
- d) adoptare de acte legislative și alte acte normative, a căror intrare în vigoare necesită mijloace bugetare suplimentare.

Remarcă: T.D.S. alocate de la bugetul de stat sau de la bugetul județean, bugetul central al UTA și bugetul municipal al municipiului Chișinău și utilizat de către UAT contrar destinației se virează pînă la sfîrșitul anului bugetar în mărimea sumei respective în bugetul de la care au fost primite.

Fondul de susținere financiară a teritoriilor (F.S.F.T.)

Sursele de formare:

- a) **alocații** aprobate anual în Bugetul de Stat în mărime de 5 la sută din volumul pronosticat al veniturilor bugetului de stat;
- b) **defalcări** efectuate de către unitățile administrativ-teritoriale ale căror venituri bugetare depășesc cu 20% nivelul mediu de cheltuieli bugetare pentru un locuitor pe teritoriul respectiv.

Modalitatea de calculare a transferurilor

Fiecare unitate administrativ-teritorială își calculează transferurile ce i se revin. Modalitatea de calculare a transferurilor prevede calculul necesităților de cheltuieli la un locuitor, precum și estimarea posibilităților fiscale ale fiecărui teritoriu de asemenea în mediu pentru un locuitor.

Pentru ca toate unitățile administrativ-teritoriale să fie puse în condiții echitabile privind posibilitățile fiscale, în calculul veniturilor ce revin la un locuitor nu se includ taxele locale, cotele cărora se stabilesc de sine stătător de către consiliile locale. În acest mod toate autoritățile locale au posibilitatea să primească în bugetele sale **transferuri** indiferent de suma taxelor locale, aceste taxe servind drept surse fiscale pentru a finanța cheltuieli supli-

mentare față de cele medii ce revin pentru un locuitor.

Sistemul de transferuri în cauză mai prevede un factor stimulatoriu pentru unitățile teritoriale în care posibilitățile fiscale ce revin la un locuitor depășesc cheltuielile medii la un locuitor. Această depășire este stipulată în "Legea cu privire la finanțele publice locale", fiind de pînă la 1,2 ori și să rămînă integral la dispoziția autorităților publice respective, iar suma ce depășește acest nivel se virează în fondul de susținere financiară a teritoriilor. Mai jos dăm modalitatea de calcul a transferurilor.

1. Mai întîi se calculează cheltuielile publice ce revin în medie la un locuitor pentru fiecare grupă de cheltuieli aparte (**c**), care în anul bugetar următor vor fi suportate de către unitățile administrativ-teritoriale.

2. Pentru UA-T care, conform prevederilor legale suportă unele *cheltuieli specifice*, se aplică *coeficientul de corectare* a cheltuielilor medii pentru un locuitor (**f**).

3. Baza fiscală a fiecărei unități administrativ-teritoriale include:

- încasările integrale și directe ale acelor tipuri de impozite, taxe și alte venituri conform art. 4 al Legii privind Finanțele Publice locale;

- defalcări de la veniturile generale de stat, prevăzute de aceeași lege.

4. Prognozarea bazei fiscale a fiecărei UA-T se estimează cu excepția:

- impozitelor și taxelor locale stabilite conform legislației de către consiliile locale;

- încasărilor de mijloace speciale de la prestarea serviciilor și executarea lucrărilor cu plată de către instituțiile publice;

Transferuri de la alte bugete.

5. În baza prognozei bazei fiscale se calculează *cota veniturilor*, ce revine pentru un locuitor din fiecare teritoriu (**v**).

6. Diferența dintre suma cheltuielilor medii pentru un locuitor din fiecare UA-T (Σc) și cota veniturilor pentru un locuitor din teritoriul respectiv va constitui suma transferurilor ce revine unui locuitor (**t**), ce se calculează în felul următor:

$$1) \Sigma c f - v = t$$

$$2) t = \Sigma c f - v$$

7. Înmulțind suma transferurilor ce revine unui locuitor la numărul total de locuitori din teritoriul respectiv (**n**), se calculează volumul transferurilor pentru fiecare UA-T (**T**).

$$T = t \times n$$

8. Unitățile administrativ-teritoriale în care cota veniturilor, ce revine unui locuitor, depășește suma cheltuielilor medii pentru un locuitor cu 20 la sută ($v > cu 20\% \Sigma c f$), aceste teritorii transferă în fondul de susținere financiară a teritoriilor (F.S.F.T.) suma veniturilor fiscale, ce depășește cu 20 la sută necesitățile minime de cheltuieli ale teritoriului respectiv.

Astfel, dacă: **v > cu 20% $\Sigma c f$ + se transferă în F.S.F.T**

Remarcă: Sistemul de susținere financiară a teritoriilor descris mai sus

se aplică și pentru stabilirea sumei transferurilor de la bugetul județean, bugetul central al unității teritoriale autonome și bugetul municipal al municipiului Chișinău la bugetele locale.

După cum se știe legea finanțelor publice locale impune un nou mecanism de calculare a transferurilor, mecanism utilizat și în alte țări occidentale, mecanism bazat pe principiul diferenței din asigurarea unui locuitor cu cheltuieli și venituri în teritoriul dat. (Vezi tabelul 1.)

La elaborarea bugetului consolidat al țării s-a ținut cont de acest principiu. Astfel, de exemplu, să analizăm calcularea transferurilor pentru anul bugetar 2000 de la bugetul de stat în bugetul j. Cahul. S-a estimat că asigurarea unui locuitor din județul Cahul necesită în mediu cheltuieli egale cu 276,5 lei (s-au luat în considerare cheltuielile garantate de stat: învățământ – 600 lei pentru un elev etc.). Asigurarea unui locuitor cu venituri pe județul Cahul este egală cu 122,5 lei (la calcularea veniturilor s-a luat în considerare acele venituri din județ, care alcătuiesc baza fiscală a teritoriului: impozite și taxe locale minus cele puse prin decizia consiliului primăriei și plus defalcările din veniturile generale de stat).

Diferența dintre cheltuieli pe un locuitor și veniturile pe un locuitor alcătuiește 154,0 lei ($276,5 - 122,5 = 154,0$ lei).

Această diferență alcătuiește transferul pe un locuitor care va fi efectuată din bugetul de stat. Mai departe acest transfer pe cap de locuitor ($t = 154,0$ lei) se înmulțește la nr. populației din j. Cahul ($154,0 \text{ lei} \times 193400,0 = 29783600$ lei). Prin urmare, județului Cahul îi vor fi transferate în anul bugetar 2000, din bugetul de stat transferuri în sumă de cca 29800 mii lei.

Numai municipiul Chișinău are un surplus de venituri față de cheltuieli pe un locuitor de 70,7 lei ($312,1 - 382,8 = -70,7$ lei). Conform legii privind finanțele publice locale 20% surplus rămân la dispoziția unităților administrativ-teritoriale iar peste 120% se varsă în fondul de susținere financiară a teritoriilor. Pe teritoriul său nivelul de asigurare cu cheltuieli a unui locuitor este de 122,6%, prin urmare 2,6% (ori 1447,3 mii lei va fi transferat în fondul special de finanțare a teritoriilor).

La toate celelalte unități administrativ-teritoriale nivelul asigurării cheltuielilor ce revin unui locuitor e sub 100% (între 33,6% și 77,4%). Cifrele ne vorbesc despre nivelul bazei fiscale a teritoriilor. Mecanismul calculării transferurilor nivelează această diferențiere.

Distribuirea mai echitabilă a veniturilor autorităților locale

- Noua formulă de transfer va duce la o distribuire mai echitabilă a veniturilor între județe;
- Limitează asigurarea cheltuielilor cu venituri la nivel de județe la 120% din cheltuielile normative, restul fiind redistribuite altor teritorii;
- Județele urmează să transfere o parte din venituri municipiilor, orașelor, comunelor și satelor.

Tabelul 1.
Structura veniturilor bugetelor județelor pe anul bugetar 2000 și ponderea lor în totalul veniturilor generale

Denumirea UTA	Volumul cheltuielilor aprobate (mii lei)	Venituri generale (col. 4+6+8) (mii lei)	Venituri proprii (mii lei)	Pondere veniturilor proprii în venitul general (%)	Defalcări (mii lei)	Pondere defalcărilor în venitul general (%)	Transferuri de la bugetul de stat (mii lei)	Pondere transferurilor în venitul general (%)
J. Bălți	122225.60	122225.60	72106.00	58.99	22490.00	18.40	27629.60	22.60
J. Cahul	53467.00	53467.00	20127.00	37.64	3560.70	6.65	29779.30	55.69
J. Chișinău	106002.00	106002.00	28893.00	27.25	6773.00	6.38	70336.00	66.35
J. Edineț	73454.00	73454.00	48007.00	65.35	8848.50	12.04	16598.50	22.59
J. Lăpușna	80399.00	80399.00	34846.00	43.34	4788.00	5.95	40765.00	50.70
J. Orhei	95713.70	95713.70	31388.00	32.79	8483.50	8.86	55842.20	58.34
J. Soroca	74016.00	74016.00	41420.00	55.96	7000.00	9.45	25596.00	34.58
J. Ungheni	72700.00	72700.00	22554.00	31.02	7200.00	9.90	429446.00	59.07
Total pe județe	750410.90	750410.90	326419.00	43.49	72705.50	9.68	351286.40	46.81
UTA Găgăuzia	46168.80	46168.80	25325.00	54.85	4799.50	10.39	16044.30	34.75
Mun. Chișinău	243716.00	243716.00	199716.00	81.94	99140.00	40.67	-55140.00	-22.62
Total pe republică	1040295.70	1040295.70	551460.00	53.00	176645.00	16.98	312190.70	30.00

Elaborarea, examinarea și aprobarea bugetelor U.A.-T.

Elaborarea

1. Pasul întâi

- În termenii stabiliți de Guvern, Ministerul Finanțelor comunică autorității administrației publice județene, a unității teritoriale autonome și a municipiului Chișinău prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul următor, prognozele normativelor de defalcări de la veniturile generale ale statului în bugetele respective și unele momente specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat.

2. Pasul doi

- În termen de 5 zile după primirea indicațiilor metodologice prevăzute mai sus *direcția generală financiară* a autorității executive a administrației publice județene, a U.T.-A. și a m. Chișinău comunică autorităților publice sătești (comunale), orașenești și municipale principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare, pe anul următor, normativelor de defalcări de la veniturile generale de stat în bugetele satelor (comunelor), orașelor și municipiilor și unele momente specifice de calculare a TR ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul județean, bugetul central al UT-Autonome și bugetul municipal al m. Chișinău.

3. Pasul trei

- În termen de 20 de zile după primirea indicațiilor metodologice, primăriile satelor (comunelor), orașelor și municipiilor vor elabora, în baza principiilor *politicii fiscale, prognoza tuturor tipurilor de impozite și taxe* ce urmează a fi colectate în anul următor în teritoriul respectiv, precum și proiectul de buget al teritoriului dat **care se prezintă pentru** analiză direcției generale financiare a autorității executive a administrației publice județene, a unității teritoriale autonome sau a m. Chișinău.

4. Pasul patru

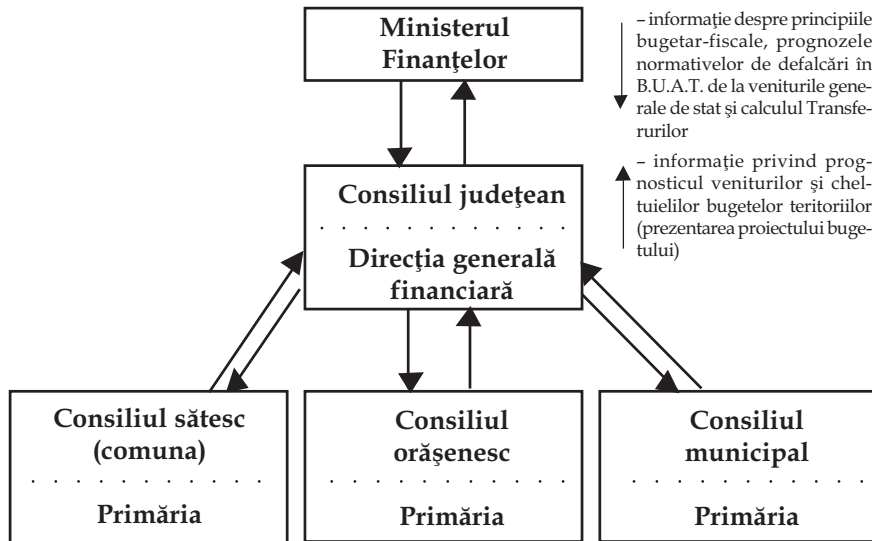
- În termenele stabilite de Guvern, direcția generală financiară a autorității executive a administrației publice județene, a unității teritoriale autonome și a m. Chișinău depun la Ministerul Finanțelor prognoza tuturor tipurilor de impozite și taxe, ce urmează a fi încasate în anul următor din teritoriul respectiv;

- concomitent, direcțiile generale financiare prezintă Ministerului Finanțelor pentru analiză proiectele de buget la venituri și cheltuieli ale județelor, unității teritoriale autonome și municipiului Chișinău.

Remarcă: Analiza proiectelor de bugete ale județelor, unității teritoriale autonome și m. Chișinău nu are decât un caracter consultativ. MF nu poate obliga autorităților administrației unităților administrativ-teritoriale să modifice proiectele de buget, cu excepția cazurilor când acestea contravin prevederilor legale, principiilor politicii bugetar-fiscale, a statului sau a unor prevederi specifice pentru anul bugetar următor, care se aduc la cunoștință de către minister în termen de 10 zile autorităților publice respective.

Schema 6.

Fluxul de informație în procesul de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale



Examinarea și aprobarea bugetelor locale

1. Pasul întâi. Primarul satului (comunei) orașului și municipiului examinează proiectul bugetului elaborat și, în termen de până la data de 1 noiembrie, printr-o dispoziție, îl prezintă spre aprobare consiliului local.

2. Pasul doi. Proiectul bugetului local prezentat spre aprobare consiliului include:

- a) proiectul deciziei consiliului local privind aprobarea bugetului;
- b) anexele la proiectul deciziei privind:
 - veniturile și cheltuielile bugetare prevăzute pentru anul bugetar următor;
 - cotele impozitelor și taxelor locale ce vor fi încasate în buget;
 - sumele mijloacelor speciale ce vor fi încasate de către fiecare instituție publică finanțată de la buget din executarea lucrărilor, prestarea serviciilor sau din alte activități desfășurate contra-plată și tarifele pentru aceste lucrări și servicii;
 - limitele numărului de personal angajat la instituțiile publice finanțate de la buget;
- c) alte date adiționale conform cerințelor consiliului local;
- d) nota explicativă la proiectul bugetului.

3. Pasul trei. Consiliul Local examinează proiectul bugetului local în două lecturi (interval până la 5 zile). Decizia de adoptare cu votul a 2/3 din numărul consilierilor, nu mai târziu de 10 decembrie a fiecărui an.

Examinarea și aprobarea bugetului județean, bugetului central al U.T.-A (unității teritorial autonome) și a bugetului municipal Chișinău

1. **Biroul permanent** al consiliului județean, autoritatea executivă a administrației publice a U.T.-A. și primăria municipiului Chișinău cel mai târziu la data de 15 noiembrie, examinează proiectul bugetului județean, al bugetului central U.T.-Autonome și al bugetului municipal al municipiului Chișinău și, în baza deciziei proprii, îl va prezenta spre aprobare *Consiliului* respectiv.

2. **Proiectul bugetului** județean, bugetului central al U.T.-A și proiectul bugetului municipal al m. Chișinău prezentate spre aprobare consiliilor respective includ:

- a) proiectul deciziei consiliului respectiv, privind aprobarea bugetului;
- b) anexele la proiectul deciziei privind:
 - veniturile și cheltuielile bugetului respectiv, prevăzute pentru anul bugetar următor;
 - normativele defalcărilor de la veniturile generale de stat în bugetele locale;
 - sumele mijloacelor speciale ce vor fi încasate de către fiecare instituție publică finanțată de la bugetul respectiv, din executarea lucrărilor, prestarea serviciilor sau din alte activități desfășurate contra plată și tarifele pentru aceste lucrări și servicii;
 - transferurile de la bugetul respectiv către bugetele locale;
 - limitele numărului de personal angajat în instituțiile publice finanțate de la bugetul respectiv.
- c) alte date adiționale conform cerințelor consiliului respectiv;
- d) nota explicativă la proiectul bugetului

3. **Consiliul județean, al U.T.-A. și al municipiului Chișinău examinează proiectul bugetului** respectiv în două lecturi:

Lectura întâia

- consiliul audiază raportul președintelui consiliului asupra proiectului bugetului;
- examinează și aprobă volumul total al veniturilor și cheltuielilor bugetului;
- tarifele la lucrările executate și serviciile prestate de către instituțiile publice finanțate de la bugetul respectiv.

4. **Consiliul aprobă bugetul** în prima lectură și îl remite biroului permanent, sau după caz, primăriei municipiului Chișinău, pentru pregătirea de examinare în lectura a doua:

Lectura a doua

- consiliul examinează și aprobă veniturile estimate sub formă de calcule și structura lor;
- prognoza cheltuielilor, structura și destinația lor;

- unele cheltuieli de capital și sursele de finanțare a acestora;
- alocațiile care vor fi finanțate în mod prioritar;
- limitele numărului de personal pentru instituțiile publice finanțate de la bugetul respectiv;
- examinează alte detalii privind bugetul pentru anul următor.

5. Pînă la 20 decembrie a fiecărui an consiliul județean, consiliul unității teritoriului autonom și al municipiului Chișinău aprobă bugetele respective cu votul majorității consilierilor prezenți.

Concluzii:

De la 01.01.2000 a intrat în vigoare "Legea Republicii Moldova cu privire la Finanțele Publice Locale", dar Primarii au luat cunoștință de această Lege începînd cu a II-a jumătate a anului 1999, deoarece, la elaborarea proiectului bugetului propriu pentru anul 2000, au utilizat concepțiile acestei legi.

Adoptarea legii Finanțelor Publice Locale au încurajat primarii prin conținutul ei democratic.

Pe drept cuvînt, putem menționa meritele acestui document:

1. Prin această Lege se promovează politica de descentralizare financiară, prin delimitarea împuternicirilor între Guvernul Central și autoritățile locale privitor la mobilizarea surselor financiare și efectuarea cheltuielilor.

2. În baza acestei Legi s-a trecut la principiul de calcul a cheltuielilor pe cap de locuitor, ceea ce face finanțele publice locale mai transparente.

3. S-a trecut la o nouă modalitate de calculare a Transferurilor, care permite primariilor să-și acopere necesitățile de mijloace bănești.

Toate acestea încurajează primarii că, în cele din urmă, se va realiza art. 4 al "Legii cu privire la administrația publică locală".

Dar, în realitate, lucrurile nu stau tocmai așa.

Procesul de execuție bugetară la nivelul unităților administrativ-teritoriale merge anevoios din cauza imperfecțiunii Legii Finanțelor Publice Locale.

Care sînt după părerea noastră și a primarilor, aceste imperfecțiuni:

1. Legea Finanțelor Publice Locale este construită pe baza principiului de nivelare financiară a teritoriilor care, în ultima instanță nu stimulează colectarea impozitelor.

2. Mecanismul defalcărilor este în favoarea bugetului județean, bugetului central al UT-Autonomie și bugetului municipal al m. Chișinău, dar nu și al bugetelor locale, care trebuie să lupte pentru a-și reîntoarce banii luați din teritoriul respectiv.

3. Sistemul Trezoreriilor Teritoriale care abia se constituie în Republica Moldova, putem spune, că rezolvă prima parte a sarcinii lor – mobilizarea veniturilor primăriilor la contul trezorerial deschis pentru bugetele locale; a doua parte a sarcinii – efectuarea cheltuielilor bugetare prevăzute în bugetul primăriilor, primirea mijloacelor bănești înscrise pe contul primăriilor este

realizată cu greu ori chiar stopată, ceea ce stârnește revolta primăriilor.

4. Se încalcă într-o măsură oarecare, principiul autonomiei financiare stipulat în art. 4 al "Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală" N. 186 – XIV din 06.11.98, care spune "unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară."

Remarcă: Organizațiile nonguvernamentale cum este "Fundația Viitorul" face tot ce-i posibil la ora actuală pentru a-i ajuta (orienta) pe primari să-și rezolve problemele cu puterile proprii și în asociații, constituite atât la nivel de județe cât și la nivel de Țară, să devină adevărați lideri în teritoriul respectiv, cucerind stima și încrederea populației – numai așa primarii vor deveni o forță politică atât în structurile guvernamentale cât și în cele legislative.

Rodica Moșu
*Doctor în economie, lector al
Academiei de Studii Economice,
șef de secție primăria municipiului
Chișinău*

Management urban. Aspecte de gestionare a resurselor locale

La baza dezvoltării oricărei comunități sociale bine organizate se află economia. De iscusința cărturară a gestionării patrimoniului și resurselor locale în scopul dezvoltării economiei locale depinde prosperarea comunității locale. În Moldova, ca și în întreaga lume de altfel, puterile locale sau, altfel spus, autoritățile publice locale, sînt constant confruntate cu imense greutăți legate de gestionarea patrimoniului local, identificarea resurselor necesare și căutării celor mai adecvați stimulenți pentru asigurarea unei dezvoltări economice durabile. Acestea fac eforturi să dea forma, să stimuleze și să orienteze resursele locale în avantajul comunităților locale și a locuitorilor acestora. În SUA, de exemplu, Liga Națională a Orașelor a demonstrat, prin intermediul unui sondaj recent publicat, că dezvoltarea economică este o preocupare de bază a oficialilor aleși prin votul comunității. De fapt, peste 90% dintre primarii consultați identifică “dezvoltarea economică” drept una din cele trei priorități ale activității lor, fiind considerată a fi a doua ca importanță, imediat după “siguranța publică”. Mai mult de atît, 9 din 10 primari au fost de acord că «primăriile sînt direct responsabile de stimularea și orientarea creșterii economice».

Acest activism economic în creștere coincide cu o perioadă de mari transformări economice, mai ales, în Moldova, unde factorii locali trebuie să urmeze și să se adapteze la ritmul acestor transformări globale. Cetățenii din Moldova încearcă să construiască o economie de piață și o democrație pluralistă, dar trebuie, totodată, să facă față și să se adapteze cerințelor unei economii internaționalizate din care rezultă schimbări în modul de producție, în cel de gestionare a resurselor locale, în utilizarea optimală a patrimoniului existent ș.a. În acest context, liderii locali trebuie :

- să înțeleagă rolul lor în aceste transformări ireversibile;
- să se pătrundă de necesitatea soluționării independente a multor probleme economice;
- să se conștientizeze de necesitatea dezicerii de la directivele de sus;
- să perceapă necesitatea dezvoltării economiei locale în baza gestionării eficiente a patrimoniului local, a dirijării optimale a resurselor locale și, ca rezultat să contribuie la formarea unui buget local care ar duce la prosperarea unității teritoriale respective.

Întru asigurarea unei dirijări eficiente a patrimoniului și resurselor locale existente este necesară adoptarea unor scopuri și strategii care să se potrivească:

- circumstanțelor locale;
- resurselor;
- aptitudinilor.

Astfel, liderii locali trebuie să ajusteze ideile și posibilitățile de utilizare a resurselor cu necesitățile și potențialul existent. Totodată, în procesul de «învățare» a posibilităților de gestionare a patrimoniului local diferite comunități întâlnesc aceleași greutăți. Deci, variantele aplicate în alte localități, orașe, municipii, pot servi ca exemple pentru liderii din Moldova.

Pentru a avea o bază legislativă în domeniul gestionării resurselor locale, la 11 noiembrie 1999, a fost adoptată Legea patrimoniului public local. Având în vedere faptul că, în articolele 46 și 127 din Constituția Republicii Moldova se prevede că proprietatea este publică, și privată s-a simțit necesitatea precizării apartenenței acesteia. În conformitate cu prevederile art. 127 (3) proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Accentuând această prevedere, art. 127 (4) din Constituție precizează că «bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiului aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice». Astfel, aceste bunuri sînt scoase implicit din categoria celor care pot intra în circuitul civil și singurele modalități acceptate fiind încredințate la administrare, concesiune sau închiriere.

În același context, este vădită necesitatea stabilirii categoriilor de bunuri care fac obiectul proprietății publice și criteriile cu ajutorul cărora se stabilește apartenența unui bun la proprietatea publică a statului ori a unității administrativ-teritoriale. În conformitate cu sensul reglementărilor conținute în experiența legislativă a mai multor țări europene: Franța, Belgia, Olanda, Germania, criteriul esențial în determinarea proprietății publice este interesul public pe care îl are uzul (dreptul de a te servi de un bun ori de a-l întrebuința fără a-l distruge) sau folosința lui (dreptul de a culege roadele legale sau civile produse de un bun) îl satisface. Principalele compartimente care ar reglementa criteriile de gestionare a resurselor locale pot fi nominalizate în felul următor.

1. Formele patrimoniului public local

Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale este alcătuit din domeniul public și cel privat. Domeniul public reprezintă totalitatea bunurilor mobile și imobile destinate satisfacerii intereselor generale ale colectivității din unitatea administrativ-teritorială. Domeniul privat reprezintă totalitatea bunurilor mobile și imobile aflate în patrimoniul unităților administrativ-

teritoriale și poate fi alcătuit din:

1) clădirile și terenurile pe care sînt amplasate și în care își desfășoară activitatea organele administrației publice, serviciile, instituțiile publice de interes pentru unitatea administrativ-teritorială, cum sînt: biblioteci, muzee, spitale, teatre, policlinici;

2) bunurile mobile și imobile, proprietate de stat, transferate prin act normativ în proprietatea unităților administrativ-teritoriale ca obiective social-culturale, de deservire comunal-locativă;

3) drumurile comunale, străzile, caldarîmurile, piețele și parcurile publice, zonele de agrement, lacurile și plajele;

4) bogățiile de orice natură ale subsolului, dacă nu au fost declarate de interes public național;

5) terenurile cu destinație forestieră, dacă nu sînt proprietatea statului sau a persoanelor fizice și juridice de drept privat;

6) cimitirele;

7) instituțiile și întreprinderile de interes municipal, orășenesc, comunal, a căror activitate este legată de prestarea serviciilor publice, precum și venitul realizat din activitatea de antreprenariat al acestora;

8) terenuri din intravilan care nu constituie proprietatea unor persoane fizice sau juridice;

9) veniturile realizate și investițiile făcute din bugetul local și alte bunuri mobile și imobile ce țin nemijlocit de îndeplinirea atribuțiilor organelor administrației publice locale și care nu au fost enumerate în alineatele precedente.

2. Conținutul proprietății publice locale

Proprietatea publică locală poate fi constituită:

1) pe cale naturală, prin achiziții de bunuri publice, efectuate în condițiile legii;

2) prin acte de donație sau legate de unitățile administrativ-teritoriale;

3) prin exproprierea pentru cauză de utilitate publică;

4) prin transferuri de bunuri din proprietatea de stat în proprietatea unităților administrativ-teritoriale.

3. Transferul bunurilor

Transferul bunurilor din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale se poate efectua la cererea acestor unități administrativ-teritoriale prin hotărîri ale Guvernului. Transmiterea unui bun din proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale în proprietatea publică a statului se poate efectua la cererea Guvernului prin hotărîre luată în planul organului administrativ al unității administrativ-teritoriale.

4. Retragerea din circuitul civil al bunurilor

Bunurile din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale pot fi retrase conform legislației din circuitul civil. Ele pot forma obiectul transmiterii în administrare către instituțiile publice și agenții economici de interes județean sau local printr-un act administrativ al unității administrativ-teritoriale adoptat de organul executiv al unității administrativ-teritoriale. Prin act administrativ se poate ceda uzul și fructul, bunul rămânând în proprietatea nudă a unităților administrativ-teritoriale. Proprietatea asupra patrimoniului public local poate înceta prin:

- dezafectarea bunului devenit inutilizabil, printr-o hotărâre a organului administrativ al unității administrativ-teritoriale. Bunul dezafectat din proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale trece în proprietatea privată a acestuia;
- bunul nu mai prezintă un interes public pentru unitatea administrativ-teritorială;
- bunul a pierit dintr-o cauză de forță majoră.

5. Concesionarea bunurilor publice

Bunurile în proprietate publică sau privată aflate sub jurisdicția unității administrativ-teritoriale pot fi concesionate sau arendate. Concesionarea bunurilor din proprietatea publică se aprobă printr-o decizie a Consiliului local și particularul, persoana fizică sau juridică, din țară sau din străinătate. Concesionarea bunurilor din proprietatea publică se face în toate cazurile prin licitație publică. Propunerea de concesionare se fundamentează printr-un studiu tehnico-economic, care se aprobă de către Consiliul local. Procedura de desfășurare, condițiile, precum și contractul de concesiune se execută în conformitate cu legislația în vigoare. Prin contractul de concesiune concendentul transmite concesionarului spre administrare rentabilă pe un termen determinat în schimbul unei redevențe o activitate economică, un serviciu public, o subunitate productivă sau un teren aflat în proprietate municipală. Inițiativa concesionării aparține titularului de drept real de proprietate ori folosință asupra bunurilor care vor forma obiectul contractului de concesiune, în cazul dat organului administrației publice. Inițiativa concesionării o poate avea și persoana fizică ori juridică care justifică interesul dobândirii în regim de concesiune a bunurilor ori activităților ce vor forma obiectul contractului de concesiune.

6. Arendarea bunurilor

Patrimoniul organelor administrației publice locale poate fi închiriat (dat în arendă) de către acestea prin decizia consiliilor locale. Dreptul persoanelor juridice sau fizice de a arenda patrimoniul public poate fi câștigat și la licitații, prin concurs, în cazul când mecanismul cererii depășește oferta obiectivelor expuse pentru arendă. Licitațiile și concursurile sînt organizate de către

organele administrației publice locale în calitate de proprietari în modul stabilit de lege. Prin contractul de arendă se stipulează clauzele care vor asigura exploatarea obiectului ce aparține patrimoniului public local în corespundere cu specificul acestuia. Pentru determinarea arende se vor avea în vedere: valoarea bunului arendat, amplasarea acestuia în zonele de interes, datoriile, costul dictat de piață pentru bunurile similare, importanța socială a activității pentru desfășurarea căreia urmează a fi folosit bunul arendat. Subarenda se permite numai cu acordul proprietarului.

7. Privatizarea patrimoniului public local

Privatizarea patrimoniului privat al unității administrativ-teritoriale este un proces de înstrăinare a bunurilor din acest patrimoniu către persoane fizice sau juridice în baza programului de privatizare. Privatizarea se efectuează în conformitate cu legislația în vigoare. Mijloacele obținute în urma privatizării se acumulează în patrimoniul unității administrativ-teritoriale. Una din formele noi de gestiune a resurselor locale este leasingul.

8. Leasing: noțiuni, forme, aplicare

Leasingul este o modalitate de arendă a mașinilor, utilajului tehnologic în condiții avantajoase pentru beneficiarul lor. În comparație cu închirierea scurtă (până la un an), leasingul este o operație de arendă pe un termen mai lung. Contractul de arendă (leasing) se definește ca un contract între arendator și arendaș, privitor la închirierea de către ultimul a unei părți din patrimoniul oferit de către producător sau furnizor. Arendatorul menține și în continuare dreptul de proprietate asupra acestui patrimoniu, iar arendașul primește și îl utilizează, achitând ratele (taxele) pentru perioada deja contractată.

Tipurile de leasing:

- financiar, contractul încheiat prevede achitarea costurilor în rate pe un termen stipulat în clauzele contractului, care permite amortizarea completă a investițiilor arendatorului și garantarea unui profit din urma acestei operații;
- operativ, include toate tipurile de arendă pentru utilajul tehnic, a mașinilor, stipulând amortizarea parțială a costurilor lor în termenul prevăzut de contract.

Pentru comparație. În prezent, suma totală a operațiilor de leasing în exportul țărilor dezvoltate se ridică la 20 mlrd dolari SUA și constituie 3 la sută din exportul producției constructoare de mașini a țărilor occidentale. Condițiile de bază pentru întocmirea contractelor de leasing, utilizate de firmele străine:

1) Arendatorul procură de la furnizor utilajul tehnic prin intermediul contractului de leasing. Arendatorul nu poartă nici o răspundere pentru calitatea și lucrul utilajului preluat în arendă pentru arendaș. În cele mai multe cazuri, arendașul primește utilajul tehnic direct de la furnizor.

2) Termenul leasingului în cazul leasingului financiar, depinde de tipul utilajului, deoarece acesta se stabilește reieșind din termenul de uzură fizică și morală.

De exemplu, în Finlanda se practică următoarele termene de arendare (leasing):

- utilajul pentru industria alimentară, poligrafică, chimică - 5 ani;
- mijloacele de transport – 3 ani;
- echipamentul electronic – 3 ani;
- utilaj pentru construcție – 5 ani.

Obligațiile arendașului include următoarele:

- 1) Achitarea tarifelor de arendă.
- 2) Menținerea utilajului în stare funcționabilă, reparația și procurarea pieselor de schimb, după expirarea termenului de garanție.
- 3) Restituirea utilajului preluat de la arendator în stare funcțională, la expirarea termenului contractului de leasing.

Avantajele leasingului:

- De obicei, leasingul prevede o finanțare sută la sută, pe când, folosind un credit bancar pentru cumpărarea tehnicii, cumpărătorului îi vine foarte greu să acopere costul ei;

- De la arendaș se cere punerea în gaj a obiectelor sau a altor garanții, ca și în cazul creditării bancare;

- Înlesnirile fiscale pentru investițiile noi și formele favorabile la reducerea valorii capitalului fix îi permit arendatorului să reducă taxele de arendă;

- Arendașul nu se confruntă cu problema realizării tehnicii după expirarea contractului de leasing;

- Arendașul, în comparație cu proprietarul valorilor arendate, poate fi asigurat de uzura morală a utilajului, deoarece termenul contractului de arendă nu depinde de ciclul vieții produsului.

Neajunsurile leasingului:

- Arendașul, achitând taxele contractuale, suma cărora poate depăși valoarea totală a utilajului, nu are dreptul de a vinde această tehnică după expirarea contractului;

- Arendașul nu investește în tehnica dată în măsura cuvenită, deoarece nu-i aparține;

- Pregătirea contractului de leasing și aplicarea lui necesită timp și cheltuieli.

În Republica Moldova, leasingul ca formă de realizare a tehnicii și utilajului este mai puțin răspândit. Însă, datorită faptului, că antreprenorii și proprietarii privați din mediul rural duc o lipsă acută de mijloace fixe, este previzibilă apariția și dezvoltarea pieței unor astfel de servicii.

Conlucrare în domeniul gestionării patrimoniului public. Crearea parteneriatelor.

În legătură cu cele expuse, vom menționa că nu este de ajuns simpla identificare a structurilor interesate de dezvoltarea economică locală, ci trebuie găsit și modul prin care aceste structuri interesate să poată lucra împreună în vederea gestionării eficiente a patrimoniului și a resurselor locale. Dată fiind privatizarea și restructurarea politică ce are loc în regiunea CSI, inclusiv în Moldova, agențiile publice, firmele private și cetățenii comunității trebuie să stabilească noi relații pentru a asigura funcționarea procesului de dezvoltare. Crearea parteneriatelor, atât între agenții economici, asociațiile agenților economici, organizațiile neguvernamentale, instituții, universități, alte unități de administrație publică locală sau alte agenții locale de resort, cât și în cadrul acestora - este o modalitate eficientă de sprijinire a inițiativelor de dezvoltare economică și de gestionare eficientă a patrimoniului local. Această concentrare a diverselor resurse pune în mișcare procesul de dezvoltare și creează capacitățile firmelor în formare și a grupurilor comunității, ajutându-le să se dezvolte ca instituții locale eficiente, care pot sprijini comunitatea să prospere pe termen lung.

Deci, parteneriatele pot fi înființate de către oricine din cadrul comunității, iar administrația publică locală va avea îndotdeauna un rol important în organizarea și activitatea lor.

Parteneriatele pot realiza multe obiective diderite și pot lua diverse forme. În unele cazuri, acestea se axează pe un obiectiv specific, iar în alte cazuri ele pot aborda domenii de largă anvergură. Gradul de instituționalizare a parteneriatelor poate varia de la o alianță privind numai schimbul de informații, la o agenție oficială, administrată și finanțată în comun de parteneri din domeniul public și privat. În general, parteneriatele combină resurse și know-how-uri pentru beneficiul comun al tuturor partenerilor. Există totuși, anumite probleme legate de parteneriate, care trebuie să fie recunoscute înainte ca acestea să fie dezvoltate. Țările din regiunea CSI se confruntă cu multe dificultăți în ceea ce privește dezvoltarea unor parteneriate eficiente. Aceste probleme se referă la:

- lipsa de încredere;
- lipsa de experiență în administrare în cadrul relațiilor pe nivel orizontal;
- competiția pentru resurse limitate;
- lipsa aptitudinilor de creare a unui consens ;
- existența unui sector privat care are o înțelegere redusă a beneficiilor unor astfel de parteneriate.

Aceste obstacole provin dintr-o lungă perioadă de existență a structurilor pe verticală. În acest sistem de structuri verticale, toate resursele și puterea erau direcționate către centru și, prin aceasta, a fost împiedicată dezvoltarea unor norme civice și obișnuite de participare. În ciuda acestor obstacole, în

regiunea respectivă se dezvoltă o varietate de parteneriate.

1. Parteneriatele între sectorul public și privat

Parteneriatele între sectorul public și privat sînt angajamente comune pe termen lung, încheiate între sectorul public și privat și menite să urmărească scopuri comune care evidențiază mediul social, politic și de afaceri din cadrul comunității. Adesea, parteneriatele între sectorul public și privat apar ca răspuns la o anumită situație de criză. Crearea parteneriatelor între sectorul public și privat prezintă multe avantaje pentru organele administrației locale. În primul rînd, acestea mobilizează atît resursele publice cît și cele private. În al doilea rînd, parteneriatele între sectorul public și privat creează noi aptitudini și un nou tip de înțelegere, prin faptul că membrii parteneriatului intră în contact. În al treilea rînd, învățarea din experiență creează încredere, ajutînd la întărirea parteneriatului și crescînd dorința de sprijinire reciprocă. În sfîrșit, sectorul privat gîndește uneori la un nivel mai global decît autoritățile locale a căror atenție se concentrează în mod normal numai asupra a ceea ce se petrece în cadrul limitelor comunității.

Cele 3 tipuri de parteneriate între sectorul public și privat sînt:

- parteneriatele bazate pe proiecte;
- organizațiile pentru planificarea politicilor ;
- agențiile de implementare.

Parteneriatele bazate pe proiecte sînt create pentru a îndeplini obiective specifice sau pentru a supraveghea implementarea unui proiect anume. Ele sînt axate pe o singură problemă. De exemplu, administrația publică locală din Zeloww, Polonia a realizat un parteneriat cu o bancă locală pentru crearea unui fond de garantare a împrumuturilor. Alternativ, administrația publică locală poate intra într-un parteneriat cu un investitor privat, pentru redezvoltarea unei anumite clădiri sau a unui amplasament. Un al doilea tip de parteneriate între sectorul public și privat este cel al organizațiilor pentru planificarea politicilor, adesea structurate sub forma comitetelor sau consiliilor. Relațiile de acest fel au un caracter predominant consultativ. Aceste structuri aduc experți și părți interesate pentru a furniza consultanță și îndrumare administrației publice locale pentru probleme cum ar fi planificarea strategică. Al treilea tip principal de parteneriat între sectorul public și privat este reprezentat de agențiile de implementare. Acestea sînt agenții oficiale de dezvoltare economică care, în mod obișnuit, sînt formate dintr-un consiliu public-privat, sînt conduse de acest consiliu și sînt finanțate din ambele surse. În acest caz, se poate avea în vedere un singur scop (de exemplu, marketing-ul) sau parteneriatul poate avea un caracter multi-funcțional.

2. Parteneriatele cu sectorul comunității

Comunitatea, reprezentată fie individual de liderii comunității, fie de asociațiile comunității, oferă, de asemenea, oportunități importante de

parteneriate cu administrația publică locală pentru a realiza scopurile prevăzute de dezvoltare economică și utilizare eficientă a resurselor existente. Dată fiind moștenirea trecutului de către țările CSI, inclusiv Republica Moldova, liderii locali nu au o tradiție de a gândi dintr-o perspectivă locală. Guvernul central asigură înainte aceste resurse. Pentru a învăța să acționeze local, liderii trebuie să învețe întâi să identifice și să mobilizeze resursele locale. Parteneriatele cu sectorul comunității pot sprijini îndeplinirea acestor obiective. Parteneriatele cu sectorul comunității pot avea succes în cazul unor obiective de mică anvergură, care reprezintă primii pași importanți către o relație mai substanțială. Într-un mic oraș din Albania, o organizație neguvernamentală locală a dorit să decontamineze un râu poluat. Ei au făcut apel la administrația publică locală, propunând să instaleze plase care să rețină gunoiul ce plutea pe apa râului, dacă primăria era de acord să depoziteze gunoiul astfel colectat. Primăria a fost de acord. Rezultatul acestui proces a fost un mediu îmbunătățit și o nouă relație între primărie și acea organizație neguvernamentală.

3. Parteneriatele interguvernamentale

Parteneriatele între nivelele guvernamentale se creează în cazurile când guvernele centrale transmit responsabilitatea privind programele de dezvoltare economică sau gestionare a resurselor locale către autoritățile locale și o împart cu acestea. Având în vedere funcțiile suprapuse, unitățile de administrație publică locală trebuie să reconsidere relația lor cu guvernul central. În trecut, guvernul central dădea ordine, iar administrația publică locală se supunea acestora. Acum, ambele părți se găsesc în situația în care trebuie să negocieze și să creeze parteneriate pentru a îndeplini politicile și obiectivele proiectelor. Întrucât administrația publică locală preia rolul de a rezolva mai mult de o singură problemă în regiunile lor, parteneriatele între unitățile de administrație publică locală au devenit destul de obișnuite și chiar recomandabile în condițiile acute de criză economică și de lipsă de expertiză în promovarea reformării sistemului de administrație publică locală. Dată fiind problema gravă a lipsei resurselor financiare, infrastructura inadecvată și restructurarea socială și economică și a unor alte probleme, isvorâte din perimetrul tranziției, administrația publică locală este înclinată să utilizeze orice resurse disponibile de asociere (inclusiv a celor legate de spațiul ex-sovietic al Comunității Statelor Independente) pentru a coopera și pentru a putea aduna la un loc resurse și pentru a realiza scopuri comune. Aceste relații iau, în mod principal, două forme și anume: asociații municipale și cooperări regionale.

Asociațiile municipale (AM) joacă un rol important în furnizarea informațiilor pentru primari și administratori cu privire la cele mai bune practici legislative. Aceste asociații sînt un mijloc foarte important în cadrul cooperării între unitățile de administrație publică locală, a schimbului de informații, comunicări și învățări ale modului prin care se realizează

sarcinile. AM joacă, de asemenea, un rol important în gestionarea resurselor locale prin capacitatea acestora de a se folosi de faptul că ele reprezintă mai mulți membri, pentru a încerca să influențeze deciziile privind politicile naționale. Astfel, Asociația Orașelor și Comunităților din Slovacia a fost un participant activ la dirijarea resurselor locale din mai multe localități. În acest sens, Asociația a desfășurat o campanie pentru transferul de proprietate către administrația publică locală asupra:

- patrimoniului deținut de organele municipale înainte de 1948 și care au fost naționalizate;
- bunurilor realizate după 1948 cu participare locală prin contribuții comunale în lichidități sau în natură;
- bunuri ale serviciilor publice care nu erau potrivite alocării către sectorul privat.

Ca urmare a campaniei menționate mai sus toate scopurile au fost realizate. De atunci, numeroase proprietăți au fost transferate de la stat la nivel municipal, lăsându-se autorităților locale opțiunea de a le reține sau de a le vinde. Cooperarea regională este un element esențial al gestionării resurselor locale, deoarece multe probleme cu care se confruntă administrația publică locală nu pot fi abordate de o singură jurisdicție. Anumite chestiuni, cum ar fi controlul calității aerului, transportul și alte elemente privind infrastructura fizică și forța de muncă au un caracter regional. Acestea traversează hotarele locale și implică comunitățile învecinate. Cooperarea regională permite, de asemenea, împărțirea resurselor și a tehnicilor de soluționare a problemelor. Astfel, administrația publică locală din Republica Slovacă a cooperat la scară regională pentru a crea bănci municipale care să ajute în cadrul abordării costurilor financiare mari ale dezvoltării infrastructurii. Aceste bănci implică un număr mare de municipalități care și-au pus în comun resursele pentru a crea suficient capital necesar la începerea proiectelor mari. Totuși, este necesar, de asemenea, ca sectorul băncilor private să devină o sursă pentru investițiile de capital ale municipalităților. Băncile oferă împrumuturi municipalităților pentru investițiile în infrastructura orașelor. Acest tip de efort combinat al sectorului public și privat va asigura accesul firmelor la infrastructura necesară, fără a împovăra bugetul orașelor sau regiunilor. Așadar, în cadrul creării oportunităților de dezvoltare, localitățile trebuie întâi să înțeleagă ce anume încearcă să realizeze și să dea dovadă de creativitate și spirit novator în administrarea comunităților. Mai mult ca atât, ceea ce trebuie să se realizeze poate determina care este cel mai potrivit partener, dat fiind că fiecare sector oferă diferite resurse. Proiectele care includ întreaga comunitate și se axează pe obținerea unor beneficii pentru mai multe sectoare dintr-o regiune vor avea mai multe șanse să fie susținute atât financiar cât și politic.

Alexandru Arseni
Doctor în drept, conferențiar
universitar

Forme și metode contemporane de organizare a procesului de administrare

În linii generale, administrarea publică este definită în literatura de specialitate ca „reglementare, dirijare a sistemului, în condițiile modificării interne și externe a mediului, concordarea sistemului cu cerințele legităților obiective, care-i sînt caracteristice”. De aici, rezultă în mod inevitabil și concluzia că administrarea este posibilă numai într-un sistem integru și organizat, părțile căruia, păstrînd unitatea exterioară a statului, interacționează, păstrîndu-și calitatea specifică și funcționarea normală. În acest context, practicile internaționale ne oferă sute de exemple de sisteme, printre care, organismele vii, automatele cibernetice și chiar societatea umană comunică și se completează reciproc. De aici însă va trebui să admitem și marile diferențe între procese oarecum similare, dar structural diferite.

Dacă în cadrul organismelor vii, procesele decurg inconștient, urmînd o logică care ține mai degrabă de puterea și limitele forțelor naturii, societatea umană cere, pentru binele unei mai bune și mai eficiente administrări, o activitate conștientă și bine determinată a celor care o exercită, cerință ce crește odată cu evoluția societății umane. Administrarea societății umane este multilaterală, implicînd un mecanism complicat și multilateral care, evident, poate să-și exercite funcțiile numai cu condiția că, toată organizarea și activitatea lui, are ca bază cuceririle științei și practicii modeme. Cu această ocazie cîteva întrebări posibile se cer a fi puse și anume: este oare posibilă o așa organizare științifică a administrării? E în stare oare știința să elaboreze anumite reguli care pot fi puse la baza administrării, asigurîndu-i eficacitatea?

Răspunsul dat la aceste întrebări nu este univoc. Există opinii bine alcătuite ale unor savanți, după care activitatea administrativă este mai degrabă un domeniu în care preponderență se acordă legilor, dar nu științei. Părtașii acestei idei consideră că administratorului îi trebuie nu cunoștințe speciale, ci talent organizatoric înnăscut. Dar, afirmă a doua grupă de savanți, practica ne arată că și în artă are cîștig de cauză doar acel care se bizuie nu numai pe acest talent înnăscut, dar și pe știință, cunoașterea teoriei și a practicii acumulate. Deci, aceasta este posibil și cu puțință și în domeniul administrării, unde se petrec fenomene ce se repetă și care, în consecință, se supun anumitor legități vizibile, ce se pot însuși și aplica în practică.

Pentru Frederic U. Taylor, fondatorul teoriei privind administrarea științifică și pentru urmașii lui, administrarea *de-facto* era sinonimul

controlului și supravegherii procesului de producție. Mai târziu, elaborările științifice s-au demonstrat a fi utile și procesului de administrare statală, deoarece și aici se pune sub control, supraveghere și organizare activitatea oamenilor. De aceea scopul primordial al științei care are ca scop administrarea este acela de a elabora criterii fixe pe care trebuie să le întrunească persoana chemată să administreze, de a selecta metodele de control ale acestei corespunderi a persoanei și a criteriilor și, în fine, de a crea un sistem fix pentru formarea aparatului. Dat fiind că administrarea, după cum am văzut deja, are ca subiect colectivitățile umane succesele și insuccesele administrării se reflectă în mod direct asupra drepturilor, intereselor și dispoziției oamenilor cu toate consecințele respective. Baza științifică a administrării în linii generale constă din următoarele patru elemente:

Primo: cunoașterea legităților dezvoltării societății umane și capacitatea de a găsi cele mai raționale forme și procedee de utilizare a acestor legități.

Secundo: cunoașterea profundă a obiectului de administrare și recomandările științifice pe marginea acestui obiect.

Terțo: construirea sistemului și a structurii aparatului administrativ conform cerințelor științei, precum și selectarea cadrelor și organizarea științifică a muncii administrative.

Quadro: asigurarea aparatului administrativ cu tehnică modernă.

Apreciind la justa valoare toate aceste elemente în cadrul lecției noastre ne vom referi mai profund doar la al treilea element.

2. Determinarea precisă a competenței organului administrativ, realizarea structurii lui interne, formelor și metodelor de lucru servesc ca temei al activității productive. Este bine știut că unul și același lucru în organe similare se realizează prin diverse metode, determinate obiectiv de varietatea condițiilor concrete. Totodată, această varietate frânează aplicarea măsurilor unice care ar duce la economia muncii administrative. În consecință, concomitent cu metodele raționale ce permit dobândirea eficacității maxime cu pierderi minime, avem și rezultate neraționale ce duc la irosirea de forță și energie. Anume din aceste considerente, obiectiv se cere implementarea în activitatea organelor administrative, implicit în organele autoadministrării locale, a metodelor raționale, implementare care se realizează pe două căi: empirică și științifică. Prima presupune realizarea unor măsuri dispersate pentru soluționarea problemelor cotidiene, mărunte și, de regulă, în baza propriei practici, intuiției, metodei “încercarea vină n-are”. Calea a doua cere, în mod obligatoriu, perfecționarea permanentă a muncii de administrare în baza științei și practicii avansate. Numai această cale permite de a omite elementele întâmplătoare în selectarea metodelor de lucru. Numai această cale dă posibilitatea de a economisi timpul, forțele, de a mobiliza cunoștințele, practica, posibilitatea de a organiza rațional munca.

Într-un cuvânt organizarea științifică a activității administrative înseamnă utilizarea în administrare a realizărilor tehnico-științifice și a practicii

avansate, în scopul perfecționării și eficacității muncii administrative. Deci, organizarea științifică a administrării cere nu activități izolate și întâmplătoare pentru îmbunătățirea unor laturi ale activității aparatului administrativ, ci, dimpotrivă, soluționarea complexă a unui cerc de scopuri, îndeosebi, determinarea, stabilirea concretă a scopului organului respectiv (primăria, departamentul, direcția, secția), întocmirea unui plan bine gândit, raționalizarea metodelor și stilului de lucru, perfecționarea cadrelor, stimularea adecvată a muncii, perspectiva de carieră etc. Cîștig de cauză vom avea numai dacă investigațiile se fac nu pe bijbiite și pe sectoare separate, ci în întreaga activitate a organului respectiv și în baza legilor obiective cunoscute, caracteristice procesului de activitate administrativă. De aici rezultă că, în procesul aplicării organizării științifice a activității administrative, se realizează următoarele două scopuri dialectic funcționale:

- a) teoretic – depistarea legilor obiective ale procesului de administrare;
- b) pragmatic – implementarea realizărilor științei și practicii în activitatea aparatului administrativ.

În consecință, trebuie de menționat că organizarea științifică a activității administrative își pune ca scop găsirea metodelor optime privind activitatea mintală (intelectuală) a conducătorilor organelor respective. Pentru aceasta este necesar:

1. A formula și a pune corect sarcina în fața organului administrativ respectiv (gazificarea, transportul de pasageri etc.).
2. A da o analiză precisă a mijloacelor pentru realizarea scopului propus (trecerea în revistă a cadrelor, calificarea profesională, volumul mijloacelor materiale și financiare, totalizarea metodelor existente de lucru și posibilitatea perfecționării lor etc.).
3. Precizarea scopului și criteriilor.
4. Stabilirea posibilelor decizii.
5. Alegerea deciziei optime.

3. Acum vom cerceta cele mai importante aspecte ale organizării științifice a activității administrative și anume:

- a) teoria deciziilor;
- b) cercetarea operațiunii;
- c) teoria informației;
- d) factorii ce determină eficacitatea muncii administrative.

A. Teoria informației

Pentru a adopta orice decizie este necesar întotdeauna de a dispune de anumite date din diverse domenii și acte normative. Totodată, trebuie să stabilim prioritatea datelor, precum și importanța anumitor factori pentru cazul și decizia dată și care criteriu va fi mai efectiv pentru adoptarea deciziei optime. Asupra acestor probleme ne obligă să ne gândim la teoria informației.

Tendința de a acumula informația pentru orice eventualitate duce la tergiversarea procesului de decizionare. Soluționarea corectă a problemei

este posibilă numai în baza documentelor verificate și a analizei informației, dar nu a oricărei, ci numai a informației obiective. Orice activitate legată de administrare (guvernare) este urmată, implicit, de administrarea și operarea informației în sensul cel mai larg al cuvântului. Conform opiniei americanului Herbert Winner, orice organism își păstrează integritatea sa grație faptului că dispune de mijloace de primire, utilizare, păstrare și transmitere a informației. De regulă, lucrul cu informația presupune următoarele trei părți:

1. Cantitatea informației.
2. Calitatea informației.
3. Operativitatea.

Cantitatea informației – stabilirea cantității optime de informații pe care organul respectiv este capabil să o prelucreze în scopul realizării sarcinii respective.

Calitatea informației – asigurarea veridicității, preciziei și complexității informației cu scopul ca rezultatul primit să corespundă muncii depuse, omițându-se, totodată, surplusul și deteriorarea informației.

Operativitatea – transmiterea și primirea informației fără întârziere, securitatea căilor de comunicare. Pentru asigurarea recepționării obiective a informației este necesar determinarea sigură și precisă a izvorului de informare. În multe cazuri, noi recepționăm cu plăcere informația ce confirmă practica personală și, implicit, ce coincide cu doleanțele noastre. Și, dimpotrivă, informația care ne trezește anumite dubii, nu corespunde practicilor personale, o trecem, în cel mai bun caz, cu vederea, lipsindu-ne, astfel, de obiectivitate și creîndu-ne probleme. Adesea, atitudinea noastră față de informație este determinată de atitudinea noastră față de izvorul informației, de exemplu, a colaboratorului care ne-a comunicat știrea. Față de unii colaboratori avem o atitudine de neîncredere, iar altora le credem orbește, astfel apreciind informația nu după conținut și esență, ci după atitudinea noastră față de persoana ce ne-a transmis informația, uitînd adevărul că persoana care ne-a pus la dispoziție informația numai ne-o transmite, neavînd intențiile pe care noi i le atribuim.

Tinerii conducători, activînd în condiții dinamice, duc lipsă de informație, pricina fiind lipsa practicii de mobilizare a surselor de informare, de a selecta informatorii și consilierii respectivi, nu știu a pune întrebări și a asculta cu răbdare răspunsul. Ei uită că obligația de a adopta decizii forte presupune capacitatea de a culege și a acumula informația.

În condițiile de astăzi, fiecare conducător are o mulțime de izvoare de informație și, utilizîndu-le pe toate, el va primi atîtea date, încît nu va fi în stare niciodată să le prelucreze. În aceste condiții obligația fiecărui conducător este de a determina cantitatea și calitatea optimă a informației primite și transmise. După criteriul calității muncii administrative depinde calitatea deciziilor adoptate, deoarece la baza deciziilor se află asigurarea nivelului înalt de organizare a acumulării, analizei și utilizării informației.

Contemplarea acestei interacțiuni este necesară pentru ridicarea eficacității administrării și îmbunătățirii rezultatelor muncii a colectivelor pe care le conducem.

B. Cercetarea operațiunii

Cercetarea operațiunii ca mijloc de conducere a luat naștere în timpul celui de-al doilea război mondial și, inițial, se folosea pentru soluționarea științifică a problemelor militare. Prima sarcină pusă de către militari savanților a fost: "Care convoi al flotei comerciale va fi mai efektiv în funcție de pierderile minime cauzate de activitatea submarinelor, precum și din necesitățile minime de escortă". În scurt timp, savanții au dat următorul răspuns: "Pierderile corăbiilor se determină nu din capacitatea submarinelor de a determina locul convoiului sau din capacitatea de țintire asupra vasului, ci de cantitatea torpedelor pe care le au. De aceea este mai bine de a avea un număr mai mic de convoaie mari, decât un număr mare de convoaie mici." La început, amiralii au protestat, dar, în curând, aplicarea acestei decizii a adus rezultate pozitive, Mai târziu, cercetarea operațiunii a adus succes aliaților în Normandia.

Vom aduce un exemplu din activitatea autorităților locale din Manchester (Anglia). Aici, administrația locală împreună cu firme particulare au fondat un nou sistem de transport feroviar. Tramvaiele acestui sistem circulă atât pe calea ferată interurbană, cât și în oraș. Dispun de acest sistem organele administrației locale, dar proiectul, construcția și funcționarea - este problema firmelor comerciale care poartă răspunderea financiară și riscul corespunzător. Scopul cercetării operațiunii, ca funcție consultativă, este de a da bază cantitativă deciziilor în problemele administrării care vor îmbunătăți operațiunea. Cercetarea operațiunii ajută conducerea să adopte decizii ce vor influența întreaga activitate a organului administrativ, indiferent dacă această decizie poartă un caracter tehnologic, tactic sau strategic.

În practica activității administrative cercetarea operațiunii, ca mijloc de soluționare a problemelor, este necesară în cazurile când se cere coordonarea intereselor mai multor structuri sau organe. Aici rolul organelor de competență comună tocmai în aceasta și constă ca să realizeze coordonarea și ameliorarea contradicțiilor, adoptând decizii optime ce împacă interesele diferitelor organe. În cercetarea fiecărei operații se evidențiază etape consecutive: studierea operației și a scopurilor ei; analiza factorilor ce se referă la operație; delimitarea factorilor esențiali de cei neesențiali; modelarea matematică a operației; analiza modelului; optimizarea criteriilor; realizarea rezultatelor studiului. Cercetarea operației se efectuează, de regulă, de către un grup de persoane cu pregătire diferită și din domenii diferite. Americanii consideră optimă următoarea componența a grupei: doi savanți (un fizician și un sociolog), inginer, matematician ori statist, specialist în logică, jurist, reprezentant al organului respectiv.

C. Teoria deciziilor

Procesul muncii administrative se compune din diverse tipuri de activități: pregătirea (prelucrarea, transmiterea, păstrarea etc.) a informației necesare pentru stabilirea, determinarea scopurilor; elaborarea deciziilor; adoptarea deciziilor și organizarea realizării lor; controlul executării deciziilor. Noțiunea de "decizie" apare sub două aspecte inconfundabile.

Primo, "decizie" ca moment, adică când se face alegerea definitivă a variantei definitive de comportare.

Secundo, "decizie" ca proces de căutare a diverselor variante, aprecierea lor, alegerea etc.

Gradul de argumentare al deciziei adoptate, îndeosebi referitor la o problemă complicată, depinde în mare măsură de perioada de pregătire.

La luarea deciziei, influențează două grupe de factori:

a) subiectivi (calificarea, practica, capacitățile personale ale colaboratorului);

b) obiectivi (anumite împrejurări, îngrădiri ce contribuie la lărgirea sau strîmtoarea sferei de activitate).

Știința recomandă să avem o atitudine grijulie față de posibilitatea repetării adoptării deciziilor deoarece aceasta duce la birocrație și formalism, și în ultimă instanță adoptarea de decizii proaste. Teoria deciziilor este incompatibilă cu voluntarismul în administrare.

D. Factorii ce determină eficacitatea muncii administrative

Munca administrativă este un proces ce decurge în condiții reale concrete și, deci, asupra ei influențează diverși factori, deseori contradictorii. Cu toate acestea, factorii acționează nu haotic, ci se supun anumitor legături obiective. Știința evidențiază următoarele grupe de factori ce determină eficacitatea muncii administrative.

1. Factorii ce caracterizează particularitățile personale ale colaboratorului aparatului administrativ și anume:

- calificarea;
- practica;
- capacitățile organizatorice;
- moralitatea;
- atitudinea față de muncă;
- vîrsta;
- sănătatea etc.

2. Factorii referitori la mediul înconjurător, în care activează colaboratorul aparatului administrativ, factori ce se grupează în:

- a) factori social-organizatorici;
- b) factori fizici.

Din subgrupa factorilor social-organizatorici fac parte:

- metodele organizatorice;
- structura și schemele;

- formele de stimulare (materiale, financiare, perspectiva carierei);
- responsabilitatea etc.

Din subgrupa factorilor fizici fac parte:

- mijloacele de comunicare;
- birotica;
- condițiile de muncă;
- iluminarea etc.

În orice colectiv trebuie găsită armonia factorilor personali, social-organizationali și fizici pentru sporirea eficacității muncii administrative.

Ion Jigău
Doctor în matematică
Directorul Serviciului de sondaje
„Iligaciu” Srl

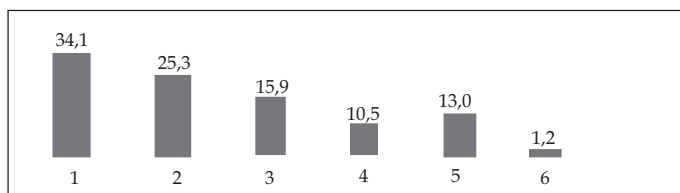
Sondaj de opinie publică

realizat de fundația Viitorul și Serviciul de Sondaje «Iligaciu» SRL în perioada: Octombrie-Noiembrie, 1999, în cadrul programului „Consolidarea Inițiativelor pentru Dezvoltare Locală”, cu sprijinul financiar al fundației SOROS și LGI/OSI

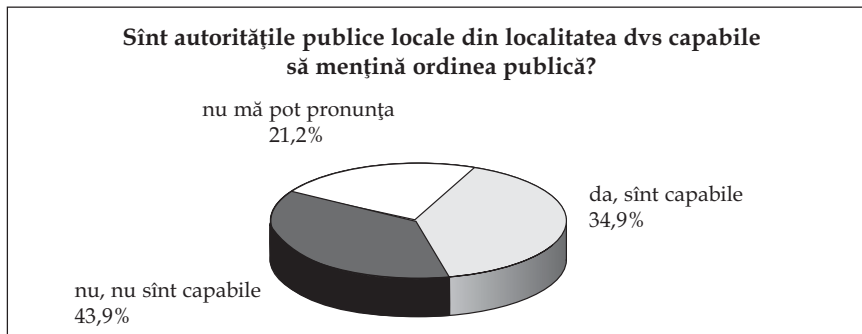
Acest sondaj s-a efectuat la inițiativa fundației Viitorul, urmărind să evalueze indicatorii procesului de implementare a reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova, atitudinile exprimate față de noile structuri ale sistemului de administrare publică locală, reforma finanțelor și a serviciilor publice locale, evaluarea publică a dificultăților cu care se confruntă autoritățile locale, inclusiv — fenomenul corupției, menținerea ordinii publice și alte teme majore pentru sfârșitul anului 1999 în țară.

Populația apreciază modul în care decurge reforma sistemului de administrație publică locală destul de rezervat: numai 21,4%, din cei chestionați, îi dau o notă pozitivă, în timp ce 51,7% afirmă că modul decurgerii trebuie apreciat negativ. La întrebarea de precizare, cei ce au dat o notă negativă, afirmă că: procesul produce multă anarhie — 24,8% din total (38,7% din cei ce răspund la întrebarea dată); alte 16,4% din total (25,6%) — că nu există o strategie de implementare a reformei administrației publice locale etc. Participanții la aceste reforme, lucrătorii în sistemul de administrație publică locală, afirmă același lucru în proporție de 23,4%. Reforma teritorial-administrativă este apreciată de către populație cu o notă puțin mai mare — 34,8% din totalul chestionaților, în timp ce 38,7% o califică negativ.

Cum credeți, ce ar trebui să conțină reforma finanțelor publice locale?



1. O mai mare autonomie financiară acordată unităților administrației publice locale
2. Mai multe competențe în gestionarea patrimoniului și resurselor locale
3. Posibilitatea de a înființa regii autonome și întreprinderi municipale
4. Posibilitatea de a institui impozite și taxe locale, în urma deciziei consiliilor locale
5. Posibilitatea de a obține credite de la bănci



Dacă e să ne referim la aspectul implementării concrete a reformei, trebuie să menționăm că respondenții sesizează destul de acut elementele lipsă din ansamblul reformelor inițiate în 1998. Sondajul demonstrează că populația se pronunță pentru o mai mare autonomie financiară acordată unităților administrației publice locale – 28,8% (cu observația că angajații acestor unități într-o proporție mai mare – 46,3%). Finanțele publice reprezintă o sursă importantă pentru autonomia locală, de natură să contribuie la rezolvarea mai multor probleme existente în teritoriu. Astfel, la întrebarea: care sînt dificultățile în prestarea serviciilor publice în localitatea Dvs la indicatorul – “lipsa resurselor financiare” au arătat circa 44,2% din populația chestionată, în timp ce angajații din administrația locală au indicat lipsa acestora în proporție de circa 63,5%. Populația apreciază dificultățile în prestarea serviciilor publice și prin incompetența funcționarilor din organele puterii locale – 19,9%, urmat de “indiferența acestora față de nevoile populației” – cu 17,4%. Populația este destul de critică în ceea ce privește asumarea responsabilității personale pentru neajunsurile existente în prestarea serviciilor publice. În proporție de 47,4% răspunderea după populație o poartă primarul, în timp ce în opinia funcționarilor publici – răspunderea mai mare îi revine statului – 47,6%. În opinia populației – 71,0% din cei chestionați în structurile noilor comune și județe există fenomenul corupției. Doar 34,4% cred că autoritățile publice locale sînt capabile să mențină ordinea publică. Funcționarii din administrația publică sînt mai optimiști în problema menținerii ordinii – 53,7%.

Multe din problemele existente în comunități pot să-și găsească soluția în dezvoltarea economică a localității. Dezvoltarea economică a localităților nu poate să decurgă de la sine, în primul rînd este necesară o conștientizare din partea factorilor de decizie a problemei ca atare și că, în cazul unei largi autonomii locale, rolul statului este altul. Realitatea este că funcționarii din administrația publică locală nu conștientizează faptul că, pentru a dispune de o autonomie reală, este strict necesar și un anumit grad de dezvoltare economică a comunităților. Dar, între dorința de autonomie exprimată într-o serie de opinii, atît a funcționarilor cît și a populației, și realizarea acestei

autonomii printr-o dezvoltare locală decentă există o discrepanță. Astfel, la rugămintea de a numi problemele ce țin de serviciile publice, care trebuie să revină organelor centrale, reprezentate de prefectură, consiliile județene și cele comunale, ambele categorii de respondenți au numit dezvoltarea economică: a comunelor – pe locul 10 – populația, pe locul 7 – funcționarii din administrația publică. Locul marginal – al șaptelea – atribuit “dezvoltării economice” de către funcționari denotă sau o nedorință de asumare a răspunderii, sau incompetență, sau există o serie de impedimente încă nedeterminate care stopează dezvoltarea. Sîntem departe de gîndul că funcționarii din administrația publică nu doresc să se ocupe de dezvoltarea economică a localităților în care ei activează. Remarcăm că, în afara funcțiilor administrative, administrația publică în zonele rurale este ea însăși antreprenor sau fermier. La sate afacerile (antreprenoriatul) și puterea sînt strîns legate între ele.

Organizarea și aplicarea noilor forme de activitate a agenților economici în localități ar trebui să fie o sferă de acțiune a administrației publice locale. Or, administrația locală nu o face – asta o fac antreprenorii singuri sau nu o face nimeni din lipsă, probabil, de competență.

Vă propunem în continuare, să analizați rezultatele acestui sondaj pentru a vă forma o opinie mai edificată asupra atitudinilor și curentelor de opinie, caracteristice populației și angajaților din domeniul administrării publice locale în raport cu reformele din acest cadru administrativ. Menționăm că volumul eșantionului chestionat de respondenți în cadrul acestui sondaj a fost de 1.075 de persoane, eșantionul ales fiind unul stratificat, probabilist, tristadial. În cadrul fiecărui strat au fost alese aleator, utilizîndu-se probabilități condiționate în funcție de numărul locuitorilor. Criterii de stratificare – 10 județe (inclusiv Taraclia), Municipiul Chișinău și UTAG, grupate după criteriul național, mediu rezidențial și mărimea localităților urbane; 55 de localități din zonele menționate anterior; 67 puncte de eșantionare. Un grup special de respondenți au fost selectați pe aceleași baze de selectare, reprezentînd «grupul experților» din numărul funcționarilor publici și ai aleșilor locali și județeni (231 de persoane). Selectarea localităților și a străzilor s-a efectuat prin procedee probabiliste.

Pentru selectarea subiecților chestionați s-a utilizat metoda «celei mai apropiate aniversări». Reprezentativitate națională pentru populația adultă, cu o eroare tolerată de $\pm 3\%$. Validarea eșantionului s-a realizat pe baza datelor populației din 1989. Valorile prezentate sînt cele rezultate direct din teren. Interviuurile s-au realizat la domiciliul subiecților (cu excepția grupului de experți, care au fost chestionați la locul de muncă). Chestionarul a fost conceput și scris în comun de către experții fundației Viitorul și ai Serviciului de Sondaje publice «Iligaci». Durata anchetei – 15 octombrie – 10 noiembrie, 1999. Culegerea datelor a fost realizată de operatori ai Serviciului de sondaje publice «Iligaci».

1. Care din următoarele probleme vă frământă cel mai mult în timpul de față?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Prețurile mari și salariile mici	131	56,7	57,2	586	69,4	69,7	717	66,7	67,0
2. Creșterea criminalității și insecuritatea personală	23	10,0	10,0	107	12,7	12,7	130	12,1	12,1
3. Tensiunile interetnice și regionale din Moldova	3	1,3	1,3	17	2,0	2,0	20	1,9	1,9
4. Instabilitatea politică și slăbiciunea instituțiilor	27	11,7	11,8	45	5,3	5,4	72	6,7	6,7
5. Corupția organelor de stat a doua alegere	45	19,5	19,7	86	10,2	10,2	131	12,2	12,2

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Prețurile mari și salariile mici	45	19,5	51,1	159	18,8	45,4	204	19,0	46,6
2. Creșterea criminalității și insecuritatea personală	1	0,4	1,1	40	4,7	11,4	41	3,8	9,4
3. Tensiunile interetnice și regionale din Moldova	19	8,2	21,6	75	8,9	21,4	94	8,7	21,5
4. Instabilitatea politică și slăbiciunea instituțiilor	23	10,0	26,1	76	9,0	21,7	99	9,2	22,6

2. Cum apreciați modul în care decurge reforma sistemului de administrație publică?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. pozitiv	60	26,0	26,7	179	21,2	21,4	239	22,2	22,5
2. negativ	128	55,4	56,9	436	51,7	52,2	564	52,5	53,2
3. nu mă pot pronunța	37	16,0	16,4	221	26,2	26,4	258	24,0	24,3

3a. Dacă ați răspuns negativ la întrebarea anterioară, care sînt criticile pe care le puteți aduce schimbărilor produse în sistemul administrării publice din Moldova?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență percent	Populat procent	Valid percent	Frecvență Procent	Valid percent
1. Procesul este prea costisitor	17	7,4	10,9	77	9,1	14,3	8,7	13,5
2. Procesul este prea lent	33	14,3	21,2	116	13,7	21,5	13,9	21,4
3. Procesul produce multă anarhie	52	22,5	33,3	209	24,8	38,7	24,3	37,5
4. Nu există o strategie de implementare a reformei administrației publice	54	23,4	34,6	138	16,4	25,6	17,9	27,6

3b. Dacă ați răspuns pozitiv la întrebarea anterioară, care sînt lecțiile pe care dvs le-ați putea trage de pe urma desfășurării acestei reforme?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență percent	Populat procent	Valid percent	Frecvență Procent	Valid percent
1. Reforma trebuie calculată și definitivată pas cu pas pe hîrtie și apoi de trecut la implementare	46	19,9	32,6	92	10,9	25,8	12,8	27,7
2. Există nevoia unor modele care să demonstreze randamentul noilor forme de administrare, care apoi trebuie să fie transplantate la scară națională	39	16,9	27,7	104	12,3	29,1	13,3	28,7
3. Orice reformă este mai costisitoare dacă nu este transparentă	15	6,5	10,6	62	7,3	17,4	7,2	15,5
4. Noi reforme – cu oameni noi	41	17,7	29,1	99	11,7	27,7	13,0	28,1

3c. Cum apreciați modul în care s-a efectuat reforma administrativ-teritorială?

	Frecvență	Expert	Valid procent	Frecvență percent	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Pozitiv	82	35, 5	39,4	294	34,8	36,0	376	35,0	36,7
2. Negativ	100	43, 3	48,1	327	38,7	40,1	427	39,7	41,7
3. Nu mă pot pronunța	26	11, 3	12,5	195	23,1	23,9	221	20,6	21,6

4. Cum credeți, ce ar trebui să conțină reforma finanțelor publice locale?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență percent	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. O mai mare autonomie financiară acordată unităților administrației publice locale	107	46, 3	48, 4	243	28,8	30,1	350	32,6	34,1
2. Mai multe competențe în gestionarea patrimoniului și resurselor locale	57	24, 7	25, 8	203	24,1	25,2	260	24,2	25,3
3. Posibilitatea de a înființa regii autonome și întreprinderi municipale	18	7, 8	8, 1	145	17,2	18,0	163	15,2	15,9
4. Posibilitatea de a institui impozite și taxe locale, în urma deciziei consiliilor locale	18	7, 8	8, 1	90	10,7	11,2	108	10,0	10,5
5. Posibilitatea de a obține credite de la bănci	17	7, 4	7, 7	117	13,9	14,5	164	12,5	13,0
6. Altele, scrieți	4	1, 7	1, 8	8	0,9	1,0	12	1,1	1, 2

5. Se interesează cetățenii din localitatea dvs de structura bugetelor locale?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență procent	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Da	121	52, 4	52, 4	418	49,5	50,1	539	50,1	50,6
2. Nu	73	31, 6	31, 6	223	26,4	26,7	296	27,5	27,8
3. Îmi vine greu să mă pronunț	37	16, 0	16, 0	194	23,0	23,2	231	21,5	21,7

6. În ce măsură sînteți interesat de activitatea autorităților publice locale din localitatea dvs.?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență Populat procent	Valid percent	Frecvență Procent	Valid percent
1. Foarte mult	118	51,1	51,5	160	19,3	278	25,9
2. Mult	75	32,5	32,8	336	40,5	411	38,2
3. Puțin	25	10,8	10,9	246	29,6	271	25,2
4. Deloc	6	2,6	2,6	50	6,0	56	5,3
5. Îmi vine greu să mă pronunț	5	2,2	2,2	38	4,6	43	4,0

7. În opinia dvs., se bucură oare autoritățile publice locale din localitatea dvs de suficiente prerogative și competențe?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență Populat procent	Valid percent	Frecvență Procent	Valid percent
1. Da	68	29,4	30,0	296	35,7	364	33,9
2. Nu	108	46,8	47,6	328	39,6	436	40,6
3. Îmi vine greu să răspund	51	22,1	22,5	205	24,3	256	23,8

8. Credeți că primarul și consilierii se bucură de autoritate printre locuitorii?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență Populat procent	Valid percent	Frecvență Procent	Valid percent
1. Da	87	37,7	38,2	358	42,4	445	41,4
2. Nu	74	32,0	32,5	346	41,0	420	39,1
3. Îmi vine greu să răspund	67	29,0	29,4	128	15,2	195	18,1

9. Care sînt cauzele dificultăților actuale în prestarea serviciilor publice în localitatea dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență procent	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Lipsa resurselor financiare în bugetul local	147	63,5	64,5	373	44,2	44,9	520	48,4	49,1
2. Incompetența funcționarilor din organele puterii locale	15	6,5	6,6	168	19,9	20,2	183	17,0	17,3
3. Indiferența autorităților publice locale față de nevoile populației	19	8,2	8,3	147	17,4	17,7	166	15,4	15,7
4. Eschivarea contribuabililor de la plata impozitelor și anarhia din economie	24	10,4	10,5	60	7,1	7,2	84	7,8	7,9
5. Statul nu acordă suficientă atenție acestei probleme	17	7,4	7,5	68	8,1	8,2	85	7,9	8,0
6. Lipsa de inițiativă și inoperativitatea legislației în domeniu	6	2,6	2,6	15	1,8	1,8	21	2,0	2,0
7. Altele, scrieți									

10. Cine credeți că poartă cea mai mare răspundere pentru neajunsurile existente în prestarea serviciilor publice din localitatea dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență procent	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Primarul	62	26,8	27,2	400	47,4	48,3	462	43,0	43,7
2. Consilierii locali	12	5,2	5,3	70	8,3	8,4	82	7,6	7,8
3. Funcționarii publici, responsabili de sectoarele în care sînt neajunsuri	38	16,5	16,7	86	10,2	10,4	124	11,5	11,7
4. Statul și administrația republicană	110	47,6	48,2	264	31,3	31,8	374	34,8	35,4
5. Altele, scrieți	6	2,6	2,6	9	1,1	1,1	15	1,4	1,4

11. Credeți că în structurile noilor comune și județe există fenomenul corupției?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Da, există	145	62,8	63,0	599	71,0	72,6	744	69,2	70,5
2. Nu, nu mai există	13	5,6	5,7	48	5,7	5,8	61	5,7	5,8
3. Îmi vine greu să mă pronunț	72	31,2	31,3	179	21,2	21,7	251	23,3	23,8

12. Care sînt cauzele ori cauza care contribuie la răspîndirea acestui fenomen în administrația locală?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Dezorganizarea statului și lipsa unui stăpîn în țară	103	44,6	47,2	365	43,2	45,9	468	43,5	46,2
2. Salariile mici și minimizarea răspunderii funcționarilor pentru contravențiile înfăptuite	49	21,2	22,5	186	22,0	23,4	235	21,9	23,2
3. Incompetența organelor de control	15	6,5	6,9	77	9,1	9,7	92	8,6	9,1
4. Lipsa de conștiință civică a populației	9	3,9	4,1	57	6,8	7,2	66	6,1	6,5
5. Neplata cronică a salariilor și pensiilor	25	10,8	11,5	82	9,7	10,3	107	10,0	10,6
6. Netransparenta bugetelor locale/municipale și îndepărtarea cetățenilor de la procesul decizional	9	3,9	4,1	26	3,1	3,3	35	3,3	3,5
7. Altele, scrieți	8	3,5	3,7	3	0,4	0,4	11	1,0	1,1

13. Sînt capabile în localitatea dvs noile autorități publice locale să mențină ordinea publică?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Da, sînt capabile	124	53,7	54,4	290	34,4	34,9	414	38,5	39,1
2. Nu, nu sînt capabile	68	29,4	29,8	365	43,2	43,9	433	40,3	40,9
3. Nu mă pot pronunța	36	15,6	15,8	176	20,9	21,2	212	19,7	20,0

14. Cum credeți, oamenii care vă reprezintă și activează în cadrul consiliului județean sînt suficient de pregătiți pentru această activitate?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Da, sînt sigur de ei	39	16,9	17,0	86	10,2	10,3	125	11,6	11,8
2. Nu, nu sînt sigur de ei	82	35,5	35,7	308	36,5	37,0	390	36,3	36,7
3. Și da, și nu	80	34,6	34,8	275	32,6	33,0	355	33,0	33,4
4. Nu mă pot pronunța	29	12,6	12,6	164	19,4	19,7	193	18,0	18,2

15. Cine credeți că poartă răspundere, în localitatea dvs., pentru protecția socială a cetățenilor?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Primăria	100	43,3	43,9	375	44,4	45,0	475	44,2	44,7
2. Statul	79	34,2	34,6	292	34,6	35,0	371	34,5	34,9
3. Biserica și alte organizații obștești	2	0,9	0,9	11	1,3	1,3	13	1,2	1,2
4. Direcția protecție socială a județului/municipiului	33	14,3	14,5	96	11,4	11,5	129	12,0	12,1
5. Nu știu, nu pot răspunde	14	6,1	6,1	60	7,1	7,2	74	6,9	7,0

16. Cine trebuie să răspundă de organizarea transportului public-urban în localitatea dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Primăria	139	60,2	61,0	468	55,5	56,5	608	56,6	57,5
2. Firmele private din localitate	14	6,1	6,1	48	5,7	5,8	62	5,8	5,9
3. Ministerul transportului	60	26,0	26,3	263	31,2	31,7	323	30,0	30,6
4. Nu știu	15	6,5	6,6	50	5,9	6,0	65	6,0	6,1

17a. Credeți că pentru asigurarea unei bunăstări materiale a cetățenilor, Republica Moldova ar trebui să fie un stat:

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Unitar	116	50,2	50,9	394	46,7	47,6	511	47,5	48,4
2. Federativ	10	4,3	4,4	43	5,1	5,2	53	4,9	5,0
3. Confederativ	5	2,2	2,2	24	2,8	2,9	29	2,7	2,7
4. Democratic și descentralizat	58	25,1	25,4	177	21,0	21,4	235	21,9	22,3
5. Îmi vine greu să răspund	39	16,9	17,1	189	22,4	22,9	228	21,2	21,6

17b. Credeți că pentru ieșirea din criza economică în care se află astăzi Republica Moldova ar trebui să se schimbe forma de guvernare – Republică prezidențială, – investind Șeful Statului cu dreptul de a numi și a conduce Guvernul, reducând prerogativele Parlamentului Republicii Moldova

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Da, cred că este nevoie de o republică prezidențială	84	36,4	36,7	261	30,9	31,4	344	32,0	32,4
2. Nu, nu cred că voi sprijini această inițiativă	100	43,3	43,7	378	44,8	45,5	479	44,6	45,2
3. Îmi vine greu să mă pronunț în această chestiune	45	19,5	19,7	192	22,7	23,1	237	22,0	22,4

18. Care elemente considerați că descriu cel mai bine funcționarea unei democrații participative?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Echilibrul puterilor în stat și societatea civilă	83	35,9	37,6	241	28,6	29,9	324	30,1	31,6
2. Participarea cetățenilor la guvernare prin referendumuri în orice chestiuni de interes public	48	20,8	21,7	234	27,7	29,1	282	36,2	27,5

3. Suveranitatea poporului și controlul public asupra cheltuielilor din banii publici	84	36,4	38,0	324	38,4	40,2	408	38,0	39,8
4. Altele, scrieți	6	2,6	2,7	6	0,7	0,7	12	1,1	1,2

19. Pe cine credeți că ați putea conta, în situația actuală, pentru a vă putea depăși dificultățile existente?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. pe membrii familiei;	108	46,8	47,2	364	43,1	44,0	472	43,9	44,7
2. pe prietenii apropiați;	16	6,9	7,0	101	12,0	12,2	117	10,9	11,1
3. pe vecini;	2	0,9	0,9	14	1,7	1,7	16	1,5	1,5
4. pe mine însumi;	83	35,9	36,2	257	30,5	31,1	340	31,6	32,2
5. pe autoritățile publice locale;	7	5,6	3,1	13	1,5	1,6	20	1,9	1,9
6. pe nimeni.	13	0,9	5,7	78	9,2	9,4	91	8,5	8,6

20. Cât de importantă este puterea organelor publice locale în viața dvs și cea a localității dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. importantă;	133	57,6	58,6	368	43,6	44,7	501	46,6	47,7
2. puțin importantă;	71	30,7	31,3	355	42,1	43,1	426	39,6	40,6
3. nu mă pot pronunța.	23	10,0	10,1	100	11,8	12,2	123	11,4	11,7

21. Cât de des ați apelat în ultimele 6 luni la serviciile primăriei din localitate?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. foarte des;	39	16,9	17,6	63	7,5	7,7	102	9,5	9,8
2. deseori;	39	16,9	17,6	180	21,3	22,0	219	20,4	21,1
3. rareori;	50	21,6	22,6	199	23,6	24,4	249	23,2	24,0
4. foarte rar.	93	40,3	42,1	375	44,4	45,9	468	43,5	45,1

22. Sînteți optimist în ceea ce privește posibilitățile de redresare a situației social-economice a localității dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Da	149	64,5	64,8	426	50,5	51,8	575	53,5	54,7
2. Nu	57	24,7	24,8	248	29,4	30,2	305	28,5	28,0
3. Nu știu	24	10,4	10,4	148	17,5	18,0	172	16,0	16,3

23. Care din problemele menționate mai jos ar trebui ca autoritățile publice locale să le soluționeze cu regim de urgență (indicați cel mult 3 răspunsuri):

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. să rezolve problema curățeniei spațiilor publice în localitate;	82	35,5	35,7	195	23,1	23,5	277	25,8	26,1
2. să repună în ordine drumurile publice;	46	19,9	20,0	272	32,2	32,7	318	29,6	30,0
3. să stimuleze dezvoltarea micului business și a gospodăriilor individuale;	48	20,8	20,9	152	18,0	18,3	200	18,6	18,9
4. să mențină ordinea publică și securitatea personală a locuitorilor;	27	11,7	11,7	124	14,7	14,9	151	14,0	14,2
5. să se îngrijească de organizarea vieții culturale a localității;	4	1,7	1,7	18	2,1	2,2	22	2,0	2,1
6. să stimuleze activitatea agenților economici și a inițiativei private în colaborare cu patrimoniul municipal (comunal);	13	5,6	5,7	28	3,3	3,4	41	3,8	3,9
7. să îmbunătățească starea învățământului;	7	3,0	3,0	25	3,0	3,0	32	3,0	3,0
8. să organizeze ajutor social celor săraci;	1	0,4	0,4	9	1,1	1,1	10	0,9	0,9

9. să întrețină într-o stare bună cimitirele;	1	0,1	0,1	1	0,1	0,1	0,1
10. să organizeze serviciile de transport ale populației;							
11. să organizeze la nivelul cuvenit alimentarea cu apă potabilă.	1	0,1	0,1	1	0,1	0,1	0,1
12. Altele, scrieți	2	0,9	0,9	6	0,7	0,7	0,8

24. Ați dori să fiți consultat mai frecvent de către autoritățile publice locale în probleme legate de căile de dezvoltare a localității dvs.?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Da, mă interesează	193	83,5	86,5	598	70,9	72,9	791	73,6	75,8
2. Nu, nu sînt interesat	9	3,9	4,0	117	13,9	14,3	126	11,7	12,1
3. Nu știu	21	9,1	9,4	105	12,4	12,8	126	11,7	12,1

25. Cum trebuie să arate un primar model, în opinia dvs.? (Alegeți cel mult 3 calități din cele indicate mai jos)

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Energic	80	34,6	34,9	296	35,1	35,3	375	34,9	35,2
2. Bun gospodar	90	39,0	39,3	392	46,4	46,9	483	44,9	45,4
3. Curajos	3	1,3	1,3	30	3,6	3,6	33	3,1	3,1
4. Grijiu	2	0,9	0,9	13	1,5	1,6	15	1,4	1,4
5. Convins că are dreptate	5	2,2	2,2	20	2,4	2,4	25	2,3	2,3
6. Cu relații personale la județ	2	0,9	0,9	6	0,7	0,7	8	0,7	0,8
7. Tînăr	4	1,7	1,7	11	1,3	1,3	15	1,4	1,4
8. Cunoscător a unor limbi străine	4	1,7	1,7	9	1,1	1,1	13	1,2	1,2
9. Cu relații în cercurile de business locale și republicane	9	3,9	3,9	11	1,3	1,3	20	1,9	1,9
10. Bun familist	2	0,9	0,9	2	0,2	0,2	4	0,4	0,4

10. Bun familist	6	2,6	2,8	31	3,7	3,8	37	3,4	3,6
11. Preocupat de grijele cetățenilor pe care-i reprezintă	51	22,1	24,1	171	20,3	21,1	222	20,7	21,7
12. Inovator, cu multe idei de restructurare a economiei localității	27	11,7	12,7	60	7,1	7,4	87	8,1	8,5
13. Orientat spre probleme strategice, de bază, a reformării treburilor publice în localitate	19	8,2	9,0	26	3,1	3,2	45	4,2	4,4
14. Orientat spre rezolvarea tuturor problemelor cu care vin locuitorii pe care-i reprezintă	6	2,6	2,8	22	2,6	2,7	28	2,6	2,7
15. De origine etnică – moldovean	1	0,4	0,5	2	0,2	0,2	2	0,2	0,2
16. De origine etnică – rus	1	0,4	0,5	2	0,2	0,2	3	0,3	0,3
17. De origine etnică – evreu	1	0,4	0,5	1	0,1	0,1	1	0,1	0,1
18. Alteceva, scrieți									

26. Ce așteptați cel mai mult să obțineți de la organele puterii locale și județene, o dată cu definitivarea procesului de formare a noii administrații publice locale?

	Frecvență	Expert procent	Valid percent	Frecvență	Populat procent	Valid percent	Frecvență	Procent	Valid percent
1. Ajutor financiar și subvenții instituțiilor publice	43	18,6	18,8	164	19,4	19,7	207	19,3	19,5
2. Coordonare eficientă și organizare gospodărească a resurselor locale	71	30,7	31,0	217	25,7	26,1	288	26,8	27,1
3. Rezultate vizibile în combaterea criminalității organizate	32	13,9	14,0	148	17,5	17,8	180	16,7	17,0
4. Protecție socială	10	4,3	4,4	74	8,8	8,9	84	7,8	7,9
5. Pensii și salarii plătite	73	31,6	31,9	229	27,1	27,5	302	28,1	28,5

27. Ce ar trebui să întreprindă, în opinia dvs, autoritățile județene pentru punerea în practică a conceptului și a mecanismelor de realizare a dezvoltării economice la nivel județean?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Atragerea investițiilor din exterior în sectoarele strategice județene	73	31,6	32,4	193	22,9	23,7	266	24,7	25,6
2. Crearea de întreprinderi private în sectoarele de perspectivă ale localității	39	16,9	17,3	156	18,5	19,1	195	18,1	18,8
3. Stoparea procesului de delapidare a bunurilor și banilor publici	75	32,5	33,3	347	41,1	42,6	422	39,3	40,6
4. Căutarea unor forme de parteneriat intercomunale pentru rezolvarea unor probleme economice comune	36	15,6	16,0	115	13,6	14,1	151	14,0	14,5
5. Altele, scrieți	2	0,9	0,9	4	0,5	0,5	6	0,6	0,6

28. Cum ar putea organizațiile nonguvernamentale (obștești) din localitate să coopereze cu autoritățile publice locale pentru înregistrarea unor progrese semnificate în domeniile în care dorește să le sprijine?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Prin mobilizarea locuitorilor la rezolvarea unor probleme comunitare	74	32,0	33,2	228	27,0	28,1	302	28,1	29,2
2. Prin atragerea unor programe finanțate din exterior la îmbunătățirea vieții comunitare	106	45,9	47,5	312	37,0	38,5	418	38,9	40,5
3. Prin asumarea unor noi roluri sociale de asistare a unor grupuri social-vulnerabile	15	6,5	6,7	136	16,1	16,8	151	14,0	14,6
4. Prin promovarea imaginii localității și creșterii perspectivelor de a ne	11	4,8	4,9	50	5,9	6,2	61	5,7	5,9

face cunoscuți în lume
 5. Prin îngrijirea bătrânilor
 6. Altele, scrieți

12 5, 2 5, 4 79 9,4 9,8 91 8,5 8,8
 5 2, 2 2, 2 5 0,6 0,6 10 0,9 1,0

29. Cum vedeți dvs că ar trebui să se întemeieze legătura de parteneriat dintre sectorul public și privat în cadrul localității dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență procent	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Prin concesionarea unor servicii publice sectorului privat;	53	22, 9	24, 2	190	22,5	23,9	243	22,6	24,0
2. Prin formarea întreprinderilor municipale (comunale) care să presteze servicii;	97	42, 0	44, 3	368	43,6	46,3	465	43,3	45,9
3. Prin sponsorizarea de către sectorul privat a unor acțiuni ale primăriei	66	28, 6	30, 1	226	26,8	28,5	292	27,2	28,8
4. Alteva, scrieți	3	1, 3	1, 4	10	1,2	1,3	13	1,2	1,3

30. Credeți că alegerea unei strategii proprii și realiste de dezvoltare locală, în condițiile de astăzi, va impulsiona economia comunității dvs?

	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență procent	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Da, cu siguranță	127	55, 0	55, 5	379	44,9	46,1	506	47,1	48,1
2. Nu, nicidecum	41	17, 7	17, 9	169	20,0	20,5	210	19,5	20,0
3. Nu mă pot pronunța	61	26, 4	26, 6	275	32,6	33,4	336	31,3	31,9

31. Cum credeți, prin legea privind administrația publică locală sînt delimitate clar competențele privind organizarea și prestarea serviciilor publice între prefectură, consiliul județean, consiliul comunal,

	Frecvență	Expert	Valid	Frecvență	Populat	Valid	Frecvență	Procent	Valid
		procent	procent	procent	procent	procent			procent
1. Da	53	22,9	23,5	180	21,3	22,0	233	21,7	22,3
2. Nu	98	42,4	43,4	271	32,1	33,2	369	34,3	35,4
3. Nu știu	75	32,5	33,2	366	43,4	44,8	441	41,0	42,3

32. Cum credeți, este necesar de a adopta o lege privind descentralizarea, care va stabili principiile descentralizării serviciilor publice (delimitării competențelor în organizarea și prestarea serviciilor publice dintre prefectură, consiliul județean și consiliul local, precum și formele de organizare a acestor servicii)?

	Frecvență	Expert	Valid	Frecvență	Populat	Valid	Frecvență	Procent	Valid
		procent	procent	procent	procent	procent			procent
1. Da	135	58,4	60,3	410	48,6	50,4	545	50,7	52,5
2. Nu	29	12,6	12,9	125	14,8	15,4	154	14,3	14,8
3. Nu știu	60	26,0	26,8	279	33,1	34,3	339	31,5	32,7

33. Cum considerați, care sînt cele mai reușite forme de organizare și prestare a serviciilor publice:

	Frecvență	Expert	Valid	Frecvență	Populat	Valid	Frecvență	Procent	Valid
		procent	procent	procent	procent	procent			procent
1. Regie simplă (organizate și conduse de administrația publică locală)	68	29,4	31,3	257	30,5	32,5	325	30,2	32,2
2. Regie autonomă (organizată de consiliul local (județean, comunal), dar dispune de autonomie financiară)	71	30,7	32,7	226	26,8	28,6	297	27,6	29,5
3. Concesionarea patrimoniului public (arendarea bunurilor publice)	20	8,7	9,2	83	9,8	10,5	10,3	9,6	10,2

4. Întreprindere municipală	22	9,5	10,1	92	10,9	11,6	114	10,6	11,3
5. Întreprindere cu capital privat	31	13,4	1,3	126	14,9	15,9	157	14,6	15,6
6. Altele, scrieți	5	2,2	2,3	7	0,8	0,9	12	1,1	1,2
34. Cine trebuie să suporte cheltuielile pentru organizarea și prestarea serviciilor publice locale									
	Frecvență	Expert procent	Valid procent	Frecvență	Populat procent	Valid procent	Frecvență	Procent	Valid procent
1. Integral din bugetul local (din taxele și impozitele locale)	112	48,5	50,2	391	46,3	48,4	503	46,8	48,8
2. Contribuția numai a utilizatorilor acestor servicii (complect la autogestione)	60	26,0	26,9	248	29,4	30,7	308	28,7	29,9
3. Agenții privați din teritoriu	40	17,3	17,9	116	13,7	14,4	156	14,5	15,1
4. Organizații neguvernamentale, de caritate	4	1,7	1,8	44	5,2	5,4	48	4,5	4,7
5. Altele, scrieți	7	3,0	3,1	9	1,1	1,1	16	1,5	1,6

Sumar

Victor Popa.	
Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova ...	5
Serghei Țurcan.	
Statutul juridic al funcționarului public	23
Igor Munteanu.	
Dezvoltarea democrației locale: privire de ansamblu	39
Ion Creangă.	
Formele legale de protecție a administrației publice și a mandatului alesului local	47
Ana Pascaru.	
Rolul politicilor publice în depășirea imploziei sociale condiționate de societatea în schimbare	64
Liubomir Chiriac.	
Dezvoltarea economică locală: planificarea strategiilor și politicilor locale	75
Victor Mocanu.	
Problemele organizării serviciilor publice: cadrul juridic și procedurile de constituire	104
Tatiana Manole.	
Finanțele publice locale: fundamentul dezvoltării guvernământului local	122
Rodica Moșu.	
Management urban. Aspecte de gestionare a resurselor locale	139
Alexandru Arseni.	
Forme și metode contemporane de organizare a procesului de administrare	149
Ion Jigău.	
Sondaj de opinie publică	156