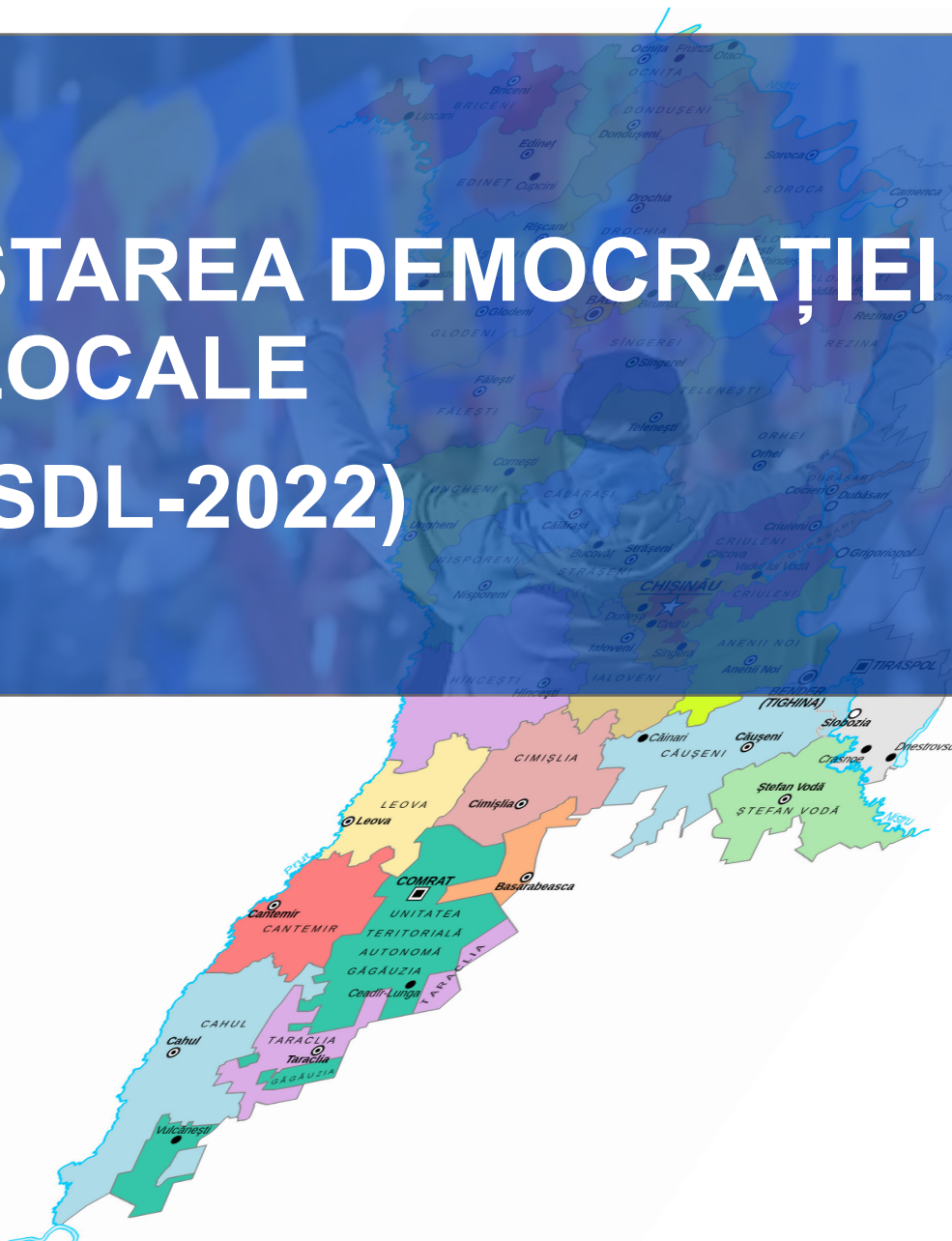


Biblioteca IDIS „Viitorul”

STAREA DEMOCRAȚIEI LOCALE (SDL-2022)



Chişinău, 2023

STAREA DEMOCRAȚIEI LOCALE

(*SDL-2022*)

Chișinău, 2023

Studiul este realizat în cadrul proiectului "Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova", implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) "Viitorul" și Coaliția pentru Descentralizare, cu sprijinul financiar oferit de National Endowment for Democracy (NED) din SUA.

Autor: Liubomir Chiriac, Viorel Pîrvan, Pavel Vintilă

CUPRINS

Introducere.....	5
Capitolul I. Sistemul autoguvernării locale – cadrul general, evoluția și provocările sale în 2022	7
Capitolul II. Cetățenie, drepturi egale și justiție (Pilonul I)	25
Capitolul III. Instituțiile reprezentative și răspunzătoare în fața cetățenilor (Pilonul II)	36
Capitolul IV. Inițiative cetățenești și cadrul instituțional de participare democratică. Rolul societății civile și mass-media în promovarea democrației locale (Pilonul III)	48
Capitolul V. Concluzii finale. Recomandări de politici	68
Anexă.....	73

Lista figurilor și tabelelor

Figura 1. Ponderea taxelor locale în acoperirea cheltuielilor autorităților publice locale	19
Figura 2. Povara fiscală la agenții economici de la plata taxelor locale, lei achitați pentru fiecare 1.000 lei venituri din vânzări.....	19
Figura 3. Veniturile bugetelor locale din taxe locale pentru anul 2021, milioane lei	20
Figura 4. Structura cheltuielilor BL: aspectul funcțional, în %	20
Figura 5. Structura cheltuielilor BL: aspectul economic, în %	20
Figura 6. Care sunt cele mai importante trei probleme cu care se confruntă Republica Moldova?	56
Tabelul 1. Structura de personal în 3 raioane/orașe de reședință reprezentative pe criteriul "populație"	61
Tabelul 2. Numărul de angajați ai instituțiilor publice conform efectivului-limită aprobat anual (excluzând personalul din salubritate și gospodărie comunală)	62
Figura 7. Organigrama municipiului ca pilon de nivel II în schimbul raioanelor în cadrul reformei administrative	64
Tabelul 1A. Scoruri internaționale privind statutul democrației al țărilor parteneriatului estic	74

Lista abrevierilor

APC	-	Administrație publică centrală
APL	-	Administrația publică locală
APL I	-	Administrația publică locală de nivelul întâi (sate, comune, orașe)
APL II	-	Administrația publică locală de nivelul doi (raioane, mun. Chișinău, mun. Bălți)
BNS	-	Biroul Național de Statistică
BPN	-	Bugetul Public Național
BS	-	Bugetul de stat
BUAT	-	Bugetul unității administrativ-teritoriale
BUAT I	-	Bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul I
BUAT II	-	Bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul II
CBTM	-	Cadrul bugetar pe termen mediu
CF	-	Codul Fiscal
FG	-	Focus-grup
FMI	-	Fondul Monetar Internațional
FPL	-	Finanțele publice locale
IPC	-	Indicele prețurilor de consum
LFPL	-	Legea privind finanțele publice locale
MF	-	Ministerul Finanțelor
MFPL	-	Managementul finanțelor publice locale
PIB	-	Produsul intern brut
PM	-	Parlamentul Republicii Moldova
PPP	-	Parteneriat public-privat
RM	-	Republica Moldova
SND	-	Strategia Națională de Descentralizare
UAT	-	Unitate administrativ-teritorială
UAT I	-	Unitate administrativ-teritorială de nivelul I
UAT II	-	Unitate administrativ-teritorială de nivelul II
UE	-	Uniunea Europeană

Introducere

Raportul reprezintă exercițiul unei evaluări a Stării Democrației Locale (SDL) după modelul realizat de IDIS “Viitorul” în anul 2017 în parteneriat cu Institutul IDEA. Cercetarea a fost efectuată de IDIS în perioada iunie-august, 2022 și a fost posibilă datorită unui sprijin generos din partea National Endowment for Democracy (NED).

În general, modelul sui-generis de evaluare a stării democrației locale se întemeiază pe o sinteză a formatului instituțional (reguli formale) – percepția cetățenilor (reguli informale) și date statistice (context), modelând o abordare multidisciplinară, dar echilibrată, asupra a ceea ce își doresc și la ce aspiră populația unei țări din partea unei guvernări democratice și ceea ce autoritățile unui stat pot livra acestei populații sub formă de servicii și bunuri publice, în mod permanent.

Adeseori, cetățenii sunt tentați să evalueze starea democrației locale din perspectiva unor consumatori de bunuri și servicii, ca actori raționali: transport public, acces la servicii, ordine publică, bunăstare, servicii de sănătate, educație (primară, vocațională și superioară), dar și măsura în care cetățenii au siguranța garantării drepturilor și libertăților lor fundamentale (dreptul la liberă exprimare, dreptul la muncă, dreptul la justiție, dreptul de a participa la alegeri și de a fi ales etc), ceea ce le asigură în accepția lor practică demnitatea și respectul asigurat pe plan comunitar (local), în calitatea lor de ființe umane. Totodată, democrația locală efectivă și funcțională cere, la rândul ei, existența unor autorități locale competente, efective, capabile să delibereze și să administreze în mod autonom interesele comunităților pe care le reprezintă,

care sunt separate și distincte în mod real de nivelul central (național) al guvernului.

Cunoașterea modului în care cetățenii își evaluează starea democrației care-i reprezintă este un exercițiu extrem de important și vital pentru legitimitatea sistemului democratic. La drept vorbind, starea democrației locale este o sinteză a mecanismelor de legitimitate în fața cetățeanului exigent, un instrument pus la dispoziția cetățenilor pentru a-și re/evalua relația sa cu autoritățile publice și, totodată, locul în care putem urmări cum anumite decizii (sau alternativele lor) influențează calitatea vieții unei persoane, a unei colectivități mai largi, și poate, dacă este necesar, contestă rezultatele concrete ale unor decizii politice care nu-i servesc intereselor. Există două principii cheie care ne-au ghidat în exercițiul evaluării stării democrației:

- (1) controlul popular asupra decidenților, însemnând abilitatea indivizilor de a exercita un control efectiv asupra oficialilor aleși și numiți în funcții decidente;
- (2) egalitatea cetățenilor în vederea exercitării acestui tip de control public.

Totodată, valorile de mediere care susțin practica și exercitarea mecanismelor democratice sunt: reprezentarea, participarea, autorizarea, legitimitatea, răspunderea, supravegherea, transparența și solidaritatea. Contextul cultural, capitalul social, existența unor conflicte latente ori deschise, tradițiile politice și alți factori pot dezvolta aceste calități ale democrației și stabilitatea ansamblului instituțiilor democratice, în totalitatea sa.

Starea democrației locale

Din această perspectivă, orice efort de evaluare a stării democrației într-o țară anume cere autorilor săi precizie exemplară în definirea constrângerilor, criteriilor de evaluare și indicatorilor folosiți în măsurarea acestora. Raportul Starea Democrației Locale folosește trei (3) piloni tematici pentru a trasa cadrul conceptual de cercetare:

Pilonul I – Cetățenie, Drepturi Egale și Justiție și care se referă la măsura în care drepturile civile, politice, economice și sociale sunt recunoscute și protejate la nivel local, centrate în mod particular pe acele drepturi și servicii care sunt livrate din numele autorităților locale.

Pilonul II – Instituții Reprezentative și Responsabile și Procesele, care se referă la rolul instituțiilor reprezentative, calitatea și integritatea procesului electoral și politic. Această secțiune include, de asemenea, o trecere în revistă a mecanismelor formelor de participare pentru a dezvolta și planifica prioritățile politicilor publice la nivel local, implicarea actorilor sau a celor afectați de către aceste politici printr-un proces consultativ.

Pilonul III – Inițiativa cetățenească și Participarea. În linii mari, acest cadru de măsurare a formelor și esenței democrației locale este conceput să evalueze existența formală a unor instituții democratice, precum și a unui proces, stabilind măsura în care aceste "interfețe" ale vieții publice produc în fapt rezultatele dorite de cetățeni.

Cadrul evaluării și metodele folosite la colectarea datelor Starea democrației locale în Republica Moldova se referă la măsura în care există implicarea cetățenilor obișnuiți în viața publică la nivel local și nivelul la care media joacă un rol efectiv în sprijinirea valorilor democratice în comunitățile locale. Toți acești trei piloni au fost încadrați în cercetare prin intermediul unor întrebări de evaluare, întrebări de control, dezvoltate în conformitate cu lista de întrebări a

modelului propus IDEA, adoptat de IDIS "Viitorul" în anul 2017, fiind contextualizate astfel pentru a surprinde caracteristicile social-economice, politice și de guvernare ale Republicii Moldova. Pe baza acestor întrebări, autorii raportului au desfășurat un Omnibus integrat unui sondaj național reprezentativ (1200 respondenți, $\pm 3\%$ marja de eroare, reprezentativ, multistadial), 5 focus-grupuri (60 participanți și 20 de interviuri aprofundate, desfășurate în diverse localități în regiunile de Nord, Centru, Sud și municipiul Chișinău.

Notăm, totuși, că în această cercetare (SDL-2022), datele colectate nu au integrat și raioanele estice (Transnistria), din motive obiective (stare de alertă și interdicții de circulație introduce de autoritățile separatiste), ceea ce nu ne-a împiedicat în anul 2017. Totodată, în 2022, datele cercetării au integrat 20 de interviuri comprehensive, pe baza unei metodologii speciale.

Datele colectate, combinate cu datele analitice recente obținute de către IDIS "Viitorul", au fost folosite pentru a formula cele mai importante observații și recomandări de politici, aduse în conformitate cu opiniile adiționale, oferite de către participanții la reuniunile convocate în municipiile Bălți și Cahul. Discuțiile regionale au avut drept scop informarea asupra și validarea observațiilor colectate din partea reprezentanților autorităților locale, a cercetătorilor și organizațiilor non-guvernamentale active în aceste localități. Sperăm ca acest Raport să furnizeze suficiente argumente și perspective asupra democrației locale cât mai valoroase pentru decidenți, inspirându-i asupra unor acțiuni concrete de consolidare și aprofundare a descentralizării și autonomiei locale în anul 2022 în beneficiul cetățenilor și reformelor politice cerute pentru perspectivele de aderare la Uniunea Europeană.

Liubomir Chiriac

Capitolul I. Sistemul autoguvernării locale – cadrul general, evoluția și provocările sale în 2022

Autonomia locală: cadrul legislativ, normele și instrumentele

Orice evaluare a democrației locale trebuie să țină cont de cadrul legislativ care asigură reglementările și facilitează exercițiul democratic la nivel local. Principiul autonomiei locale și descentralizării administrative constituie valori consacrate și recunoscute de Constituția și cadrul legal al Republicii Moldova. De asemenea, menționăm Carta Europeană a Autonomiei Locale, semnată în 1996, ratificată de către Republica Moldova în 1997 și intrată în vigoare din 1 februarie 1998, care este un instrument politic internațional pentru garantarea dezvoltării descentralizării puterii publice și a autonomiei locale.

Constituția stabilește principiile fundamentale ale funcționării administrației publice locale. Astfel, art. 109 definește conceptul de bază al administrației publice locale, care se „întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice”. Constituția RM (art.109, 1994) stipulează că „administrația publică se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității lor și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”. Auto-guvernarea locală este definită astfel ca un domeniu, în care „administrarea treburilor publice de interes local și regional este exercitată prin intermediul unor autorități publice locale alese de nivelul I și II, constituite legal”. Puterile locale se

bucură de inițiativă în toate materiile ce privesc domeniul lor de competență în gestionarea treburilor locale de interes local. Totodată, art.111 al Constituției RM invocă posibilitatea atribuirii unor forme și condiții speciale de autonomie, prin statute speciale adoptate ca legi organice, localităților din stânga Nistrului, precum și unor localități din sudul țării, care „nu poate afecta caracterul de stat unitar” (art.109, p.3). Totuși, anumite regiuni cu caracter special au folosit des instrumentul plebiscitar pentru a impune autorităților naționale interese și opțiuni contrare politicilor formulate de guvernul central¹.

Competențele, aspectele financiare și forma de organizare ale administrației publice locale sunt reglementate de mai multe legi și regulamente. În primul rând, ne referim la Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, care stabilește modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice. Astfel, în pct. 1 al art. 3 prevede că „*administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se*

¹ Referendumul din 2 februarie 2004 în UTAG a avut drept scop: 1) vectorul de dezvoltare externă și 2) aprobarea unui proiect de lege privind dreptul locuitorilor din regiune la autodeterminare externă, în cazul în care Republica Moldova își pierde statutul de stat suveran. Costurile pentru organizarea referendumului din 2004 au fost acoperite din surse neidentificate provenind din Federația Rusă, iar CEC nu a reușit să anuleze desfășurarea lui. La 18 martie 2022, Adunarea Populară UTAG a criticat guvernul central pentru lipsă de transparență în solicitarea statutului de stat-candidat pentru aderarea la UE, cerând repetat legalizarea referendumului din 2004.

întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice". Un aspect relevant se referă la organizarea activității autorităților publice locale, care prevede în pct. 1 al art. 10 că autoritățile publice locale activează în domenii stabilite de cadrul legal. Legea privind descentralizarea administrativă, competențe depline care nu pot fi limitate de nici o autoritate publică. Această normă subliniază caracterul autonomiei locale drept principiu de bază al organizării și activității administrației publice locale. Legea nr. 436 stabilește competențele autorităților locale, reglementează controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale și administrarea finanțelor publice locale. Aceste trei elemente sunt esențiale pentru desfășurarea activităților ce țin de descentralizarea administrativă. La fel, Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă creează cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice. Descentralizarea presupune că autoritățile locale sunt cele mai capabile să se adreseze problemelor cetățenilor, deoarece cunosc mult mai bine necesitățile localităților și, respectiv, cele mai bune soluții pentru rezolvarea acestora.

Legea nr. 435 din 2006 stabilește competențele proprii de activitate ale autorităților publice locale și competențele delegate. În cazul competențelor proprii, APL se bucură de autonomie în procesul de gestionare a acestor competențe, iar cazul celor delegate, autoritățile publice locale nu dispun de nici un fel de autonomie, exercitând aceste atribuții în numele autorităților publice centrale.² Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale reglementează procesul bugetar al bugetelor locale, stabilind prin art. 3 garanțiile autonomiei financiare. Astfel, autoritățile publice locale elaborează,

aprobă și execută bugetele locale în condiții de autonomie financiară. La nivelul guvernului central, Cancelaria de Stat este organismul cu funcții de elaborare și implementare a politicii de descentralizare administrativă.

Prioritățile dezvoltării locale în RM sunt cunoscute încă din anul 1994 drept: descentralizarea serviciilor publice, consolidarea autonomiei administrative și financiare, întărirea statutului aleșilor locali și a capacității efective a puterilor locale. O altă prioritate de reformă în RM a fost cea legată de reorganizarea administrativ-teritorială. La 2 octombrie 1997, Parlamentul RM a ratificat Carta Europeană a Autonomiei locale (adoptată la 15 octombrie 1985), intrată în vigoare la 1 februarie 1998, angajându-se să respecte "dreptul efectiv al APL de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice". Art.110 al Constituției RM (1994) stabilește că structura administrativ-teritorială a țării este organizată sub aspect administrativ în raioane, orașe și sate, iar în condițiile legii unele orașe pot fi declarate municipii. Devoluția a devenit cunoscută în RM prin atribuirea unui statut special și recunoașterii unei autonomii teritorial-administrative (UTAG) cu scopul de a diminua asperitatea unui conflict de natură etnică și păstrării unei colectivități etno-teritoriale distincte³. În 1998, Parlamentul RM a adoptat trecerea la un sistem de organizare teritorială din 10 județe (nivelul II) și 960 de comune, orașe și municipii (nivelul I). Populația medie al celor 10 regiuni (județe) era de 300.000 locuitori, având suficientă capacitate administrativă, economică și socială pentru a lua decizii autonome față de guvernul central, mult mai greu de realizat în condițiile în care anterior, unele raioane nu depășeau în total 40.000 locuitori. Această reformă teritorială a durat însă doar 3 ani, fiind contestată de partidele de stânga pe temei că numele dat regiunilor de "județe" ar

³ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, nr.344-ZIII din 23.12.1994, Monitorul Oficial al RM, 14.0.1995. nr.003

² Legea Parlamentului nr.68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018

reprezenta o influență a modelului administrativ folosit în perioada interbelică și, în acest fel, ar fi asimilat unirii cu România. În realitate, intențiile partidului care câștigase alegerile generale în 2001 cu un scor zdrobitor era să instaleze în Republica Moldova o "verticală a puterii", inspirată de modelul politic proclamat oficial în Rusia.

După unele confruntări legale în Curtea Constituțională⁴, Parlamentul RM a votat revenirea la raioane și dizolvarea județelor (2003), re-înființând astfel 32 de raioane (APL de nivelul II) și 898 de autorități locale de nivelul I (orașe și sate) la o populație de 3,4 milioane de locuitori. Decizia de anulare a regiunilor și revenire la raioane a fost, la acea dată, criticată de comunitatea internațională prin intervențiile și rezoluțiile ulterioare ale Congresului Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului Europei (CALRCE). Diferențele existente în nivelul de dezvoltare social-economică între municipiul Chișinău și restul regiunilor țării, inegalitățile și disparitățile notabile au condus la implementarea unui model de dezvoltare regională care, pe lângă alte avantaje, oferă oportunități adiționale de a capitaliza potențialul său de dezvoltare, după și cum oportunități de atragere a unor resurse financiare adiționale și cooperarea externă la nivel regional. În anul 2006, Republica Moldova a constituit 6 regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, UTAG (Unitatea Teritorial Autonomă a Găgăuziei), Chișinău și Transnistria⁵. Legea N.438/2006 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională stabilește scopurile, instrumentele și obiectivele specifice ale procesului de dezvoltare prin intermediul politicilor de creștere a competitivității și ocupării forței de muncă în regiuni, sporirea coeziunii teritoriale și prevenirii

excluziunii, asigurarea condițiilor instituționale și legale pentru implementarea unei guvernante colective la nivel național, regional și local, în cooperarea cu sectorul privat și societatea civilă. Regiunile sunt însă de 4-4,5 ori mai sărace și mai subdezvoltate decât municipiul Chișinău. Dintre regiunile constituite în 2006, regiunea de Nord este cea mai urbanizată (35,4%), iar regiunea de Centru este cea mai populată, însă are un nivel de urbanizare mai redus (1,6 mil. locuitori), regiunea de Sud este cea mai mică sub aspect demografic (538.000 locuitori), din care populația urbană face doar 25,2%. Migrația forței de muncă din regiunile de nord și de sud sunt orientate spre cel mai populat centru urban, municipiul Chișinău, unde se găsește 24% din numărul total al populației active economic⁶, în timp ce populația celorlalte regiuni suferă un declin accentuat. Doar în ultimii 8 ani (2012-2021), populația Republicii Moldova s-a redus cu 9,3%, iar în anumite raioane, populația s-a redus chiar și cu 20% (Cimișlia – declin cu 21,6%, Cantemir – 19,7%, Telenești – 19,3%, Călărași – 19%). Sporul negativ este influențat în general de migrația externă, rata extrem de redusă a natalității, dar și ritmul nesatisfăcător al politicilor economice pe plan regional. Astfel, se evaluează trei (3) scenarii demografice⁷ până în 2035: (1) cel mai pozitiv scenariu – R.Moldova va menține numărul populației la 2569,1 mii, scenariul (2) – ar putea avea 2355,7 mii locuitori, și (3) cel mai prost scenariu indică 2085,8 mii locuitori.

În anul 2022, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR) a lansat consultările asupra noii strategii pentru dezvoltare regională (2022-2028)⁸. Documentul înlocuiește SND (2012-

⁶ Populația migratoare este competentă și aptă de muncă, însă în rezultatul migrației, orașele din zona de sud și de nord, în mare parte, rămân fără persoane de vârstă reproductivă și economic activă.

⁷ Prognoza demografică (2015-2035) în baza datelor cu privire la populația cu reședință obișnuită (estimările CCD), https://ince.md/uploads/files/1643955803_pop_30_de-ani_pt-diseminare-web.pdf

⁸ <https://particip.gov.md/index.php/ro/document/stages/proiectul-strategiei-nationale-de-dezvoltare-regionala-a-republicii-moldova-pentru-anii-2022-2028/8696>

⁴ Curtea Constituțională a RM a calificat drept neconstituțional proiectul de a convoca noi alegeri locale (Hotărârea CC din 19 februarie 2002 și Hotărârea CC din 14 martie 2002), dar și alte modificări privind administrația publică locală, inclusiv cea legată de alegerea primarului de către consiliul local.

⁵ Legea nr. 438 din 28.12.2006 cu privire la dezvoltarea regională în Republica Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=320885>

2018), dezvoltă Legea privind dezvoltarea regională N.438-XVI din 2006 și Strategia Națională de Dezvoltare Moldova-2030⁹. SND Moldova 2030 este structurată pe 4 piloni centrali, cu 10 obiective pe termen lung: (1) **economie durabilă și inclusivă** (creșterea veniturilor din surse durabile și atenuarea inegalităților economice, creșterea accesului oamenilor la infrastructura fizică, utilitățile publice și condițiile de locuit, ameliorarea condițiilor de muncă și reducerea ocupării informale), (2) **capital uman și social robust** (garantarea educației de calitate pentru toți și promovarea oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții, asigurarea dreptului fundamental la cea mai bună sănătate fizică și mintală, sistem de protecție socială solid și inclusiv, asigurarea unui echilibru între muncă și familie), (3) **instituții oneste și eficiente** (asigurarea unei guvernări eficiente și inclusive și a supremației legii, promovarea unei societăți pașnice, sigure și inclusive), (4) **mediul sănătos** (asigurarea dreptului fundamental la un mediu sănătos și sigur. Menționăm că "SND Moldova 2030" este documentul strategic de referință pentru toate documentele de politici la nivel național, regional și local, înlocuind strategiile sectoriale mai vechi, adoptând conceptul utilizat de statele UE la măsurarea calității vieții oamenilor pe 10 dimensiuni, inclusiv metoda de a autoriza direcțiile prioritare de dezvoltare prin referința la calitatea vieții. În linii mari, SND Moldova 2030 este contribuția statului la realizarea Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, adoptate de ONU (septembrie 2015) și transpune țintele, în special, cele considerate drept esențiale pentru accelerarea dezvoltării în contextul național al Republicii Moldova. Noul proiect de Strategie enumeră provocările cu care se confruntă astăzi Republica Moldova, notând printre altele că, 1) Republica Moldova alunecă spre un model monopolar de dezvoltare în care veniturile medii ale locuitorilor din capitală sunt de 5 ori mai mari decât în orice alte regiuni ale

țării, 2) nivelul scăzut de urbanizare în Republica Moldova (43%) este cel mai scăzut din Europa, influențând plecarea masivă a populației rurale spre orașe și migrație externă, 3) rămânerea în urmă a orașelor de talie medie (Ungheni, Orhei, Comrat, Cahul, Edineț și Soroca) de principalele 2 mega-orașe (Chișinău și Bălți) accentuează tendința de erodare a forței de atracție a micilor orașe, urmare a dezindustrializării și ruralizării stilului de viață. În sfrâșit, 4) capitala Chișinău continuă să-și bazeze dezvoltarea pe consum, absorbția prosperității din regiuni și deservirea pieței interne din importuri, rămânând extrem de puțin orientată spre export și competiție internațională.

În Nota informativă a Strategiei¹⁰ sunt enumerate elementele esențiale ale proiectului de descentralizare: crearea unui proces consultativ de dialog între guvern și autorități locale, transferarea unor competențe noi (educație, asistență socială), notând și piedicile cu care se confruntă. Acestea probleme sunt explicit recunoscute și țin de ritmul lent și anevoios al descentralizării administrative și financiare: fragilitatea autonomiei financiare locale, declarată legal, dar compromisă din cauza deficitului cronic de resurse bugetare, în condițiile unei organizări administrativ-teritoriale fragmentate. Momentul a însemnat confirmarea pe plan național a priorității pentru descentralizarea administrativă și politică, având drept scop stimularea dezvoltării regiunilor, încurajarea inițiativei locale, recuperarea economică și socială. La 27 iunie 2014, UE și RM au semnat un Acord de Asociere, prin care ambele părți semnatare au convenit asupra angajamentului de a dezvolta instituții democratice, conforme standardelor comune și regulilor europene, inclusiv la nivel local și regional. Mai târziu, în conformitate cu litera și spiritul Acordului de Asociere cu UE, Guvernul RM a adoptat un Program de guvernare (2015-

⁹ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_moldova_2030_redactata_parl.pdf

¹⁰ Programul de activitate al Guvernului RM, Integrarea europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare (2011-2014)

2018)¹¹, în care a propus drept obiectiv major redresarea dezechilibrelor regionale, punând ca bază potențialul social-economic al regiunilor de dezvoltare și stabilind acțiuni concrete și priorități în ceea ce privește consolidarea capacității și competitivității actorilor locali. O nouă Strategie Națională de Dezvoltare Regională (2016-2020) a fost adoptată la 13 octombrie 2016 prin lege. Noul document de politici regionale aduce politicile în conformitate cu elementele Acordului de Asociere RM-UE, asigurând ca activitatea de planificare și programare strategică le face

compatibile. Obiectivele majore ale Strategiei sunt orientate spre accesul asigurat la servicii și utilități, creștere economică sustenabilă asigurată în regiuni, guvernare îmbunătățită în domeniul dezvoltării regionale, aproximarea politicii la instrumentele acquis-ului comunitar. Statutul juridic și funcțiile recunoscute puterilor locale. Autoritățile locale sunt reprezentate de primari de orașe (municipii), sate (comune), consilieri în consilii orășenești (municipiale) și consilii sătești (comunale), aleși prin vot universal, direct, egal, secret și liber pentru un mandat de 4 ani.

¹¹ Programul Guvernului RM (2015-2018). Sursa: <http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/programguvernare-strelet-2015-2018.pdf>

Cadrul legal privind administrarea treburilor publice de interes local

Legea privind administrația publică locală stabilește competențele autorităților locale, natura mandatului lor, precum și atribuțiile de funcție, cazurile de incompatibilitate, statutul alesului local, cum este și interdicția de a deține două și mai multe funcții simultan, care ar crea conflicte de interese¹. Reprezentanții autorităților locale cad sub incidența legislației penale, administrative și civile, în exercitarea atribuțiilor stabilite de legislația cu privire la administrația publică locală. Legislația delimitează competențele autorităților locale de cele aparținând altor tipuri de autorități publice (guvernul central), stabilind roluri pentru puterea deliberativă și executivă. Legislația națională se conformează Cartei Europene privind exercițiul autonomiei locale atunci când adoptă principiul

după care competențele recunoscute autorităților locale nu pot fi retrase ori limitate de către orice alte autorități publice, stabilind diferențele exacte între competențele proprii (descentralizate), competențele desconcentrate și competențele comune, exercitate de către autoritățile locale de nivelul I și nivelul II. Controlul de legalitate al actelor emise de către autoritățile locale poate fi efectuat de către entități teritorializate ale guvernului. "Consiliile locale de nivelul I și II pot solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat (Guvernul național) să verifice legalitatea oricărui act adoptat de primar sau președinte de raion dacă au bănuiala că acesta ar putea fi în contradicție cu norma legală, iar primarul, președintele raionului sau secretarul pot solicita oficiul teritorial al Cancelariei să verifice legalitatea actelor adoptate de consiliile locale și raionale, în aceeași condiție de existență a unor bănuieli că actele emise sunt ilegale". Oricare persoană juridică sau persoană fizică poate cere oficiului teritorial să verifice legalitatea actelor emise de primari, președinți de raioane, consilii locale și raionale, inclusiv în ceea ce privește

¹ The local elected position is incompatible with the status of member of the Parliament of the Republic of Moldova, with that of the member of the Government, or with any other office held in the territorial office of the government, or with the office of civil servant in the apparatus of the rayon president. The post of mayor is incompatible with the activity of entrepreneur, counselor or any other function or remunerated work in enterprises, institutions and organizations with any form of legal organization, except for scientific and teaching activities. Law No.786/2000 and Law No. 123/20003.

legalitatea angajării sau demiterii personalului din administrația publică asupra cărora aceste persoane își răsfrâng autoritatea.

În domeniul descentralizării și autonomiei locale au fost adoptate mai multe acte normative. Evidențiem, în primul rând, Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018² (adoptată prin Legea nr. 68 din 2012 și modificată în anul 2016), Foaia de parcurs privind implementarea în Republica Moldova a recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei³ și Strategia Reformei Administrației Publice.⁴ Din păcate, mai puțin de 50% din acțiunile Strategiei privind descentralizarea au fost implementate⁵, cele mai multe întârzieri țin de întârzierea cu care a fost pusă în practică consolidarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale. De asemenea, Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă printr-o corelație între cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale autorităților publice locale. O autoritate publică locală este viabilă numai dacă cheltuielile administrative nu depășesc 50% din totalul veniturilor locale. În acest moment, peste 80% din autoritățile administrației publice locale nu întrunesc aceste condiții.⁶ Fragmentarea excesivă a teritoriului Republicii Moldova afectează grav capacitatea autorităților locale de a furniza servicii publice

de calitate populației, iar în acest fel afectează capacitatea lor de a funcționa eficient, autonom și sub control local. Majoritatea autorităților administrației locale nu reușesc să presteze servicii calitative, deoarece baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unităților teritorial-administrative sunt insuficiente, minore. Drept urmare, autoritățile locale nu dispun de resurse financiare necesare susținerii aparatului administrativ pentru a furniza servicii publice calitative.⁷ Această stare, de fapt, este agravată de situația în care toate autoritățile locale de un anumit nivel dispun de aceleași responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă etc. Drept urmare, se impune de consolidat capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării, inclusiv prin amalgamare pentru furnizarea eficientă a serviciilor publice. Capacitățile administrative limitate constituie un alt impediment pentru furnizarea serviciilor publice de calitate. Condițiile actuale de funcționare ale angajaților administrației locale nu permit autorităților locale din Republica Moldova să angajeze personal de înaltă calitate din cauza salariilor mici în sectorul public și a perspectivelor sumbre de carieră administrativă.⁸ De regulă, APL de nivelul I dispun de un personal scăzut și slab remunerat. Bugetele mediocre împiedică autoritățile locale să-și angajeze specialiști de care ar avea nevoie pentru dezvoltarea serviciilor cerute de populație. De multe ori este un lux pentru aceste autorități să angajeze ingineri cadastrali, nemaivorbind de arhitecți, juriști, deși competențele atribuite prin legile existente nu sunt anulate, iar legislația impune obligația de a face față solicitărilor populației.⁹

²Legea Parlamentului nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018

³ Foaia de parcurs privind implementarea recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, semnată la 7 iulie 2016 de Secretarul general al Guvernului Republicii Moldova, președintele CALRE și președintele CALM, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680792e9f>, accesat pe 15.05.2020

⁴ Hotărârea Guvernului RM nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

⁵ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

⁷ Interviu al autorului cu un primar din municipiul Chișinău, 15.06.2020

⁸ Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in the Republic of Moldova. Report CG36(2019)15 final 4 April 2019. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-com/1680939183>, accesat pe 20.06.2020

⁹ Interviu al autorului cu un primar din municipiul Chișinău, 15.06.2020

Aproximativ 769 (85%) dintre autoritățile locale din Republica Moldova dispun de cel mult 6 funcționari publici locali, în timp ce 24% dintre acestea au mai puțin de 4 funcționari (i.e. primarul, secretarul, 2 specialiști în domeniile fiscal și cadastral, contabilul).¹⁰ Această structură limitată de bugetul deficitar, dar și de politicile Ministerului Finanțelor de a plafona recrutarea de personal de către primării, ca urmare a faptului că în majoritate sunt dependente de transferurile operate de la bugetul central, nu permite o gestionare publică eficientă a funcțiilor și competențelor legal atribuite prin lege și nemulțumește populația. Salariile mici pentru funcționarii publici nu sunt atractive pentru specialiștii de bună calitate, iar ca efect – se extinde corupția, nepotismul, sunt căutate forme sofisticate de eludare a legislației, concomitent cu tendința constantă de a utiliza funcțiile din sectorul public doar ca trambulină pentru alte poziții căutate de angajați. De regulă, autoritățile locale au multe posturi vacante pe care nu le pot ocupa. În consecință, lipsa personalului specializat și calificat împiedică multe autorități locale să își îndeplinească responsabilitățile într-un mod adecvat și profesional.

Prin raportorii săi și rezoluțiile adoptate în baza evaluărilor sale specializate, Congresul

¹⁰ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020

(CALRCE) a exercitat funcții de evaluare a procesului de descentralizare permanent de la momentul ratificării Cartei Europene privind exercițiul autonomiei locale, cum este cazul Recomandării 179 (2005)¹¹. După vizita de documentare a raportorilor în anul 2011, Congresul a adoptat o nouă Recomandare 322 (2012) asupra autonomiei locale din RM în martie 2012.¹² În sfârșit, menționăm Recomandarea 411 (2018)¹³, rezultată în urma misiunii de constatare a situației aleșilor locali în Republica Moldova din decembrie 2017. Rapoartele internaționale, dar și măsurile naționale de reformare a administrației publice locale sugerează existența unor disfuncționalități în activitatea APL. Problema majoră în aceste circumstanțe este că situația autorităților locale a involuat în ultimii ani din perspectiva asigurării descentralizării administrative și a autonomiei locale.

¹¹ The Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 179 (2005) on local democracy in Moldova./ <https://rm.coe.int/168071a450>, accesat pe 17.05.2020

¹² The Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 322 (2012) on local democracy in Moldova./ <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-rapporteurs-f-/168071b1a6>, accesat pe 28.05.2020

¹³ Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in the Republic of Moldova. Recommendation 411 (2018)./ <https://rm.coe.int/adopted-texts-34th-session-en/16807b59c2>, accesat pe 17.05.2020

Controlul și limitarea puterii locale în RM

Puterile locale nu sunt subordonate guvernului central, astfel încât orice amestec al puterii centrale în atribuțiile și competențele recunoscute de lege afectează autonomia locală. Art.7 (2) a legii privind descentralizarea administrativă stabilește clar principiul de "neamestec al autorităților publice centrale în realizarea competențelor locale". Totuși, acțiunile puterilor locale pot fi îngădite în condițiile legii

și doar în urma unui control de legalitate și de oportunitate, prevăzut de legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Cancelaria de Stat este organul specializat care are competența de a supraveghea legalitatea actelor și deciziilor emise de autoritățile locale în toate subiectele care fac obiectul de lucru al acestora. Controlul este exercitat de Cancelaria de stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

Starea democrației locale

De regulă, Cancelaria de Stat exercită acest control asupra sarcinilor delegate, dar de multe ori se pronunță și asupra oportunității unor măsuri locale pe domeniul competențelor proprii¹, validând ori nu deciziile puterilor locale și sporind instabilitatea autonomiei locale. Evident, că intervențiile Cancelariei de Stat pornesc de la o interpretare largă a cadrului legal fără a ține cont de prevederile constituționale și de caracterul distinct al mandatului puterilor locale, stimulând percepția unor "represalii politice"². CALM a protestat în anul 2020 și 2021 contra unor procurori și reprezentanți ai Guvernului, care au abuzat de controale inopinate ca mijloc de intimidare și presiune asupra primarilor din opoziție, la indicația partidului de guvernământ. De asemenea, autoritățile locale au acuzat Cancelaria de Stat că a modificat statutul juridic al multor proprietăți locale, inclusiv a unor parcuri publice, schimbându-le și transformându-le în proprietăți ale statului (supuse ulterior privatizării), nesocotind competențele municipale, mai ales în cazul unor tipuri de proprietăți imobiliare publice nedelimitate corespunzător.³ Putem presupune că motivele acestor intervenții pe domeniul proprietății municipale a urmărit interese cleptocratice, însă organele de anchetă nu au făcut justiție independentă, iar demersurile autorităților afectate au rămas fără de răspuns. Presiunile excesive, exercitate prin intermediul controlului administrativ asupra autorităților publice locale, sunt o practică vicioasă remarcată de raportorii Consiliului Europei.⁴

Evident, excesul de putere contra autorităților locale descurajează exercițiul autonom al puterii

¹ Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in the Republic of Moldova. Report CG36(2019)15final 4 April 2019. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-com/1680939183>, accesat pe 20.06.2020

² <https://www.calm.md/en/presedintia-si-procuratura-general-a-raspuns-apelului-calm-privind-stoparea-presiunilor-asupra-apl/>

³ idem

⁴ Raport de monitorizare. „Situția democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova”/ <http://viitorul.org/files/library/raport%202018%20nou%20%281%29.pdf>, accesat pe 29.06.2020

locale, iar rezultatul lui este, de regulă, faptul că acestea devin dependente de indicațiile guvernului central sau al organelor de control, iar autonomia locală este lipsită de inițiativă și creativitate. Pe lângă Cancelaria de Stat există și alte autorități care privesc autoritățile locale ca o "verigă slabă" a puterii de stat. Astfel, Consiliul Concurenței, Procuratura, Inspectorul Fiscal, Judecătoriile și alte organe de control sau judiciare au efectuat în mod constant intervenții violente asupra primarilor și consilierilor locali în perioada anilor 2015-2019, atunci când prin aceste intimidări s-a urmărit recrutarea lor pe listele PD. Un studiu efectuat în 2018 de IDIS "Viitorul" nota că peste 3/4 din toți primarii de atunci aveau deschise cauze penal sau erau investigați sub acuzații de corupție, abuz de putere și gestionare financiară defectuoasă⁵. În 63% din cazuri, instanțele au încetat procesul contravențional contra primarilor pe motiv că expirase termenul de prescripție, în 31% pentru că nu există faptul contravenției și doar 1 persoană a fost găsită vinovată de comiterea unor contravenții în cele din urmă, achitând 1500 lei amendă și interzicerea ocupării unor funcții timp de 3 ani (art.312-313 din Codul Contravențional). Cu toate acestea, procurorii au menținut sub urmărire și presiuni ¾ din primarii în funcție la acea dată în Republica Moldova, utilizându-le ca pârghii de presiune sau de recrutare a lor pentru interesele partidului de guvernare. Cei mai mulți dintre primarii investigați de procuratură au aparținut unor partide de opoziție (PLDM, PCRM, PL, PPN), confirmând o aplicare selectivă a justiției și exces de putere din partea organelor de anchetă⁶.

Caracterul discreționar și abuziv al acțiunilor

⁵ Monitorizarea cauzelor penale și contravenționale în privința reprezentanților APL referitor la actele conexe corupției. IDIS, Soros – Moldova, CALM, http://viitorul.org/files/library/Raport_Monitorizarea%20cauzelor%20penale_nr.3%20f.pdf

⁶ Monitorizarea cauzelor penale și contravenționale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale referitor la actele conexe corupției. Raport nr. 3./ http://viitorul.org/files/library/Raport_Monitorizarea%20cauzelor%20penale_nr.3%20f.pdf, accesat pe 15.06.2020

procuraturii este completat și de înțelesul vag al acțiunii de control administrativ⁷. De multe ori, oficiile teritoriale ale guvernului nu fac mare diferență între tipul de control permis de lege (legalitate sau oportunitate), atribuind obligații și cerându-le puterilor locale acțiuni neconforme cadrului legal, inclusiv obligându-le să prezinte diverse rapoarte și informații, fără a ține cont de capacitatea instituțională, financiară sau de resurse umane ale acestora. În alte cazuri, aceleași organe de control au cerut autorităților

⁷ Raport de monitorizare. „Situția democrației locale și gradul de implementare a documentelor de politici în meniul descentralizării din Republica Moldova”./ <http://viitorul.org/files/library/raport%202018%20nou%20%281%29.pdf>, accesat pe 29.06.2020

locale subordonare absolută indicațiilor guvernului central, înlocuind coordonarea cu subordonare și recomandarea cu obligație. Excesul de putere s-a manifestat prin aplicarea unor sancțiuni disproporționate ale organelor de urmărire penală, utilizate ca mijloace de reprimare și nu de exercitare a justiției, pe un temei selectiv, haotic și politizat. Sistemul actual este inhibat de un volum excesiv de atribuții delegate sau partajate, limitându-se autonomia puterilor locale de a gestiona pe proprie răspundere atribuții de interes primar pentru comunitățile locale.

Puterile recunoscute și statutul special al UTAG

Regiunea Găgăuzia reprezintă o entitate teritorială autonomă în componența Republicii Moldova, bucurându-se de statut juridic special, care reflectă dreptul la auto-guvernare regională recunoscută unei comunități găgăuze, mai mult sau mai puțin localizată în 3 raioane ale țării (Comrat, Ceadâr-Lunga și Vulcănești). Autonomia își desfășoară activitatea în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, Legea Republicii Moldova „Cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) și Codul („Уложение”) Găgăuziei. Legea RM „Cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri)” a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 23 decembrie 1994, iar Codul Găgăuziei, legea de bază cu putere juridică exclusivă pe întreg teritoriul Găgăuziei, a fost adoptat de deputații Adunării Naționale din 14 mai 1998. Adunarea Populară este organul legislativ regional, care emite legi și hotărâri conform competențelor proprii sau transmise și recunoscute de guvernul central.

Art.12 din Statutul 344/1994 al UTAG include o listă lungă de competențe proprii, atribuind

Adunării Populare adoptarea de legi locale în domeniul științei, culturii și învățământului, gospodăriei comunale și locuințelor, urbanism, ocrotire a sănătății, cultura fizică și sport, activitatea bugetar-financiară și fiscală locală, economie și ecologie, relații de muncă și asistență socială. De competența Adunării Populare ține și soluționarea problemelor legate de organizarea teritorială a autonomiei, stabilirea și modificarea categoriei localităților, organizarea alegerilor și efectuarea unor referendumuri locale în problemele de competența autonomiei, hotarele raioanelor, orașelor și satelor, inclusiv denumirea lor. În regiunea autonomă cu statut special UTAG, puterea executivă este exercitată de un președinte regional, numit Bașcan (art.14), cum reiese din Constituție și Legea descentralizării, care are competența de a confirma deciziile executivului autonomiei (dolays) pe care-l conduce, promulgă legile locale și emite hotărâri și dispoziții, prezintă proiecte de lege AP, înmânează decorații și titluri UTAG.

Executivul autonomiei UTAG are competența de a organiza administrația publică locală,

reglementează asociațiile civile, cu excepția partidelor și altor mișcări social-politice. Există, însă, și competențe care depășesc atribuțiile unei autorități publice regionale, intrând în coliziune cu atribuții care aparțin exclusiv guvernului central, conform Constituției RM. Politica externă și ordinea publică este atribuită conform legislației naționale autorităților de resort naționale, însă conform codului Găgăuziei, aceasta are competența (art.I.12) de a participa la formarea politicii interne și externe în chestiunile care afectează interesele autonomiei. Totodată, UTA Găgăuzia se bucură de un tratament special în sistemul taxelor și impozitelor RM. Pe lângă transferurile primite de la bugetul de stat ca pentru orice nivel II de autoritate publică, UTAG primește încasări în proporție de 100% din volumul total al impozitului pe venitul persoanelor fizice colectat în autonomie¹, 100% din impozitul pe venitul persoanelor juridice colectat în autonomie, 100% din TVA la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul autonomiei, 100% din accizele la mărfurile supuse accizelor fabricate în autonomie. Analizele demonstrează că veniturile obținute de UTA Găgăuzia din impozitele și taxele de stat depășesc neproportional veniturile ratate din neparticiparea acestei unități teritoriale la sistemul de transferuri cu destinație generală, astfel încât, în cele din urmă, veniturile pe locuitor în UTA Găgăuzia (5,1 mii lei) sunt de 1,34 ori mai mari comparativ cu media națională (3,8 mii lei în 2017)².

Conform Statutului, șeful poliției UTAG este numit și demis de MAI al RM, la recomandarea guvernatorului UTAG și acordul AP. Poliția municipală desfășoară activitățile sub controlul șefului Poliției, ca inspectorat al MAI și în subordinea Bașcanului, iar această dualitate de competențe a creat numeroase situații de conflict. Există și alte contradicții dintre legile

naționale și statutul UTAG în materie de alegeri, educație, sistem teritorial-administrativ, APL. Participarea Bașcanului din oficiu în componența Guvernului nu înseamnă subordonarea acestuia PM, ci o formă de cooperare și participare la reprezentarea intereselor autonomiei, i.e. în comisii de stat (reintegrare, eurointegrare, situații excepționale). S-ar părea că UTAG nu are competența de a administra această putere, care se incumbă normelor constituționale. În realitate, autoritățile găgăuze au preluat adeseori inițiative de a re-reglementa anumite atribuții, după bunul plac, cu și fără reacția autorităților centrale, cu atât mai mult, fără intervenția Curții Constituționale, care ar fi putut clarifica existența unor conflicte de ierarhie între normele constituționale și normele regulamentului regional. După anul 2001, Parlamentul a modificat Constituția RM pentru a consfinți statutul autonomiei în prevederile constituționale, formând în acest scop mai multe comisii comune cu autoritățile regionale pentru a rezolva adaptarea legislației. Este evident, că procesul devoluției politice din UTAG poate stimula și diverse grupuri extremiste și naționalisme locale³. Unii lideri găgăuzi susțin că "RM trebuie să-și adapteze Constituția sa și legile naționale, tratând Regulamentul autonomiei ca pe o lege organică superioară Constituției," în timp ce autoritățile naționale abordează aceste cereri, i.e. cele de a dubla o serie de instituții naționale pe plan regional (Curte Constituțională, Curte Supremă de Justiție, Minister de Interne, Vamă etc.) cu destule rezerve, considerându-le neavenite ori riscante. Multe dintre aceste teme pot ridica coliziuni constituționale (art.1, para 1, "stat suveran și independent, unitar și indivizibil", art.2, para 2, "nici o persoană particulară, nici o parte din popor nici un grup social... nu poate exercita puterea de stat în nume propriu", art.3-1, "teritoriul RM este inalienabil"), însă, de cele mai multe ori, Guvernul RM și autoritățile autonomiei

¹ în cazul bugetelor raionale proporția din impozitul pe venitul persoanelor fizice care ajunge în aceste bugete este de 25%.

² Ididem.

³ Autoritățile găgăuze sărbătoresc așa-zisa Republică Găgăuză din 1990, deși crearea ei a fost neconstituțională și a urmărit scopuri de secesiune.

au reușit să rezolve divergențele prin negocieri, apelând la formarea unor comisii mixte, grupuri de lucru, eliminând astfel ambiguitățile existente. Notăm că în Republica Moldova nu se mai pune la îndoială conceptul politic original al devoluției întreprinse prin constituirea Autonomiei Găgăuze (UTAG). Notăm că devoluția politică a UTAG este, de regulă, folosită drept model de reglementare a conflictului în Transnistria. În anul 2005, Parlamentul RM a adoptat o lege cu privire la statutul special al localităților din stânga Nistrului⁴ cu scopul de a reintegra acest teritoriu într-un stat unitar, dar cu progrese limitate. Puterile care nu sunt atribuite UTAG, care țin de guvernul central, dar care din punct de vedere funcțional se referă la competențe ale UTAG, sunt definite în mai multe legi, i.e. legea descentralizării (435 din 28.12.2006), principiile căreia include: subsidiaritate. În acest sens, art.3 menționează că acele puteri care pot fi atribuite într-o măsură mai mare APL trebuie să fie complete și comprehensive, iar implementarea lor nu ar putea fi contestată de alte autorități decât în condițiile legii. Aceste puteri se referă la: știință, cultură, educație, locațiune, utilități, sănătate, cultură fizică și sport, bugete locale, precum și la înregistrarea asociațiilor obștești, organizarea alegerilor, convocarea referendumului. Uneori, acești pași au nevoie de cadru general, ori ele depășesc limitele legislației RM, cauza fiind faptul că multe din puterile recunoscute în statutul UTAG nu coincid cu cele prescrise de Parlamentul RM, iar reacțiile guvernului central la actele adoptate de AP sunt lente iar uneori – ambigue. Uneori, Guvernul RM acceptă tacit exercitarea acestor puteri (licențiere antreprenorilor), în alte cazuri, se recurge la limitarea acestor inițiative (difuzarea emisiunilor TV).

Aceste exemple arată existența unor numeroase disjunctii între puterile regionale și guvernul central în domeniul competențelor netransmise

⁴ Legea Nr.173 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria), 29.07.2005.

(chestiuni social-economice, culturale și administrative). Pentru că autoritățile de la Comrat consideră că (ele) nu pot fi comparabile raioanelor, adeseori acestea au invocat dreptul de a-și reglementa de sinestătător domeniul administrației publice locale, invocând chiar ideea falsă că ar fi "o republică în interiorul unei republici mai largi". Autoritățile găgăuze s-au opus interzicerii propagandei difuzate prin intermediul posturilor TV rusești pe teritoriul RM, susținând că aceste măsuri nu se vor aplica pe teritoriul autonomiei. La fel, grupuri politice din autonomie au protestat interzicerii simbolurilor purtate în războiul de agresiune contra Ucrainei de către forțele armate ale Rusiei, amplificând artificial tensiunile deja existente în legătură cu recrutarea unor locuitori din autonomie în acest război. Cu toate acestea, autonomia găgăuză funcționează, iar existența unui dialog intens și a unui cadru constituțional și normativ dezvoltat sprijină principiile recunoscute ale descentralizării, inclusiv politice, fiscale și administrative, de limitarea pronunțată a mandatului local și a funcțiilor, în raport cu guvernul central. Este evident, că funcționarea efectivă a diverselor forme de administrație publică locală solicită acestora capacități administrative și financiare sustenabile, de natură să asigure competiția sănătoasă între alternative politice la nivel local în vederea reprezentării responsabile și cu bună credință a cetățenilor. La 13 iulie 2022, Președintele RM a discutat cu președintele Adunării Populare situația relațiilor dintre guvernul central și UTAG, însă comunicatele emise ulterior acestei discuții reflectă diferențe persistente. În timp ce comunicatul prezidențial pune accentul pe situația socio-economică din RM, necesitatea de a păstra pacea și a fi toleranți, prevenirea unei escaladări în contextul războiului din Ucraina, deopotrivă cu informarea cetățenilor despre procesul de aderare al Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aducător de beneficii și regiunii găgăuze, comunicatul Adunării Populare

pune pe prim-plan "vina" autorităților centrale de a solicita statut de țară-candidat la aderare fără a consulta opinia Adunării Populare, necesitatea de a respecta atribuțiile autonomiei, consacrate în regulamentul juridic al UTAG, perfecționarea lucrului grupurilor interparlamentare de lucru. Exemplul comunicatelor ilustrează viu influența unor grupuri interesate de ostilizarea relațiilor

între Comrat și Chișinău, după cum a fost și Declarația Adunării Populare din 6 iulie 2022 cu privire la solicitarea statutului de țară-candidat din partea Uniunii Europene. Acest exemplu arată că interpretarea prea largă a devoluției alimentează conflicte și tensiuni care afectează aplicarea uniformă a legilor pe teritoriul RM.

Autonomia finanțelor locale: lipsuri sistemice și probleme nerezolvate

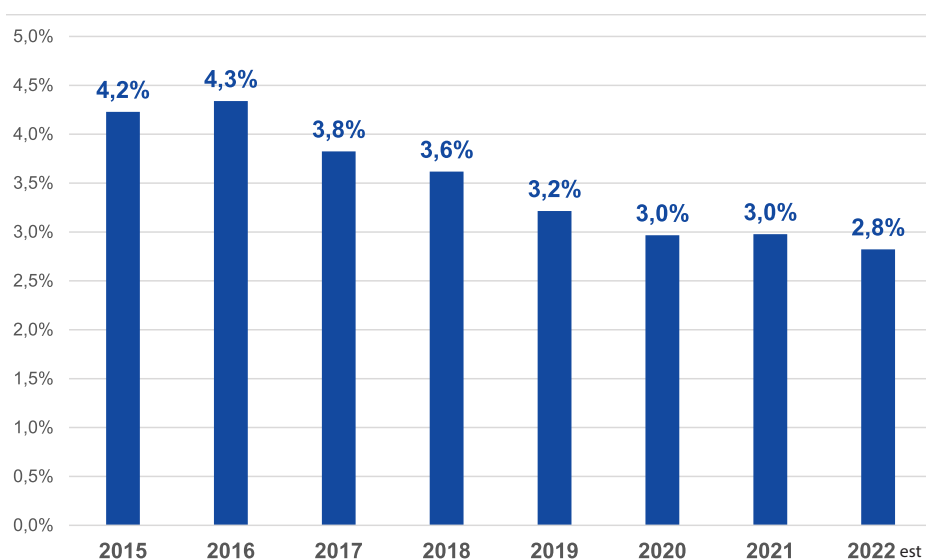
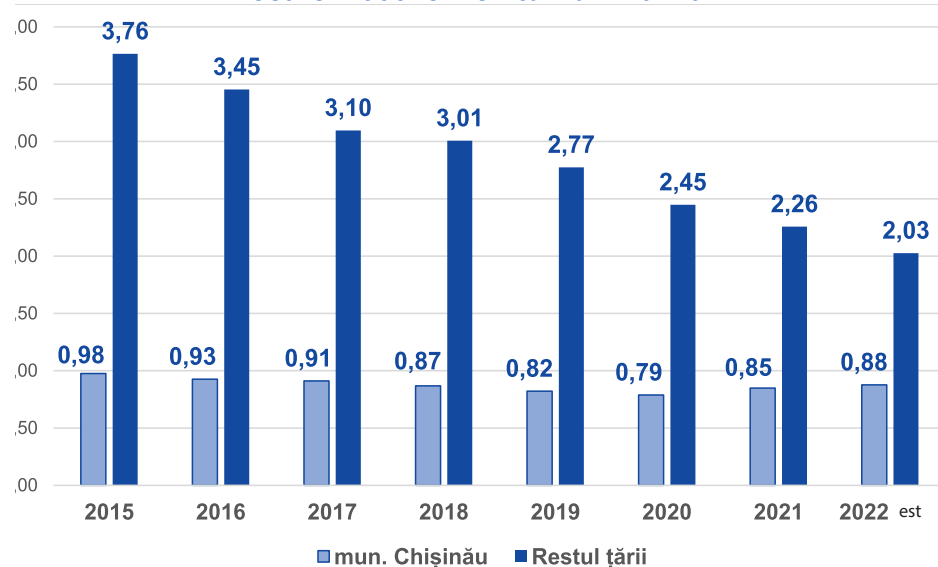
Starea finanțelor locale este considerată extrem de nesatisfăcătoare în Recomandarea 436 (2019) a CPLRE¹, care o califică drept deficiență structurală și obligație neonorată a RM. Legislația în vigoare transmite foarte multe competențe autorităților locale fără a le asigura cu mijloace corespunzătoare, cele delegate prevalează față de cele proprii pentru care autoritățile locale nu au suficientă capacitate administrativă. În plan teritorial, sistemul actual este extrem de fragmentat în unități administrativ-teritoriale slabe și dependente de transferurile guvernului central. Volumul extrem de redus al veniturilor locale, dependența excesivă de transferurile bugetului de stat și volumul modest de "resurse proprii". Totodată, sistemul finanțelor locale este excesiv dependent, în RM, de centralismul transferurilor bugetare. Pe de o parte – bugetele locale sunt dominate de veniturile transferate de la bugetul de stat (transferuri cu destinație specială, defalcări de la impozitele și taxele de stat), iar pe de altă parte, cota veniturilor locale este nepermis de redusă. Din 2016 până în 2022, volumul taxelor locale s-a redus cu 1/3 (de la 4,3% la 2,8%) în bugetele locale, conform studiului IDIS². Numai 2,8 din totalul de cheltuieli operate de bugetele locale în anul 2022 sunt acoperite din taxele colectate local – cu 35%

mai puțin decât în anul 2016. Motivele acestei involuții în autonomia locală sunt diverse.

Pe de o parte, autoritățile preferă să mențină cote extrem de reduse a taxelor locale, menținând încasările la rate extrem de mediocre, neschimbate ani la rând, chiar și dacă logica ar sugera autorităților să urmeze dinamica creșterii economice, ținând cont de majorarea veniturilor și consumul populației, de creșterea inflației și alte schimbări de piață. Explicația este simplă. Autoritățile nu sunt interesate să colecteze mai multe taxe pentru că, dacă volumul lor va crește, guvernul va decide să reducă cota transferurilor din bugetul central, penalizând inițiativa lui, iar creșterea încasărilor din taxele locale ar putea ostiliza businessul local, în loc să-l facă parte a schimbărilor cerute de comunitate. Din anul 2014 până în 2020, veniturile colectate la bugetele locale au cunoscut o creștere minoră: de la 11,8% (476 mil. lei) în 2014 la 532 mil. lei în anul 2020. Fără municipiul Chișinău, taxele locale au crescut în mediu cu 1,4% anual, ceea ce a reprezentat o valoare mai mică decât rata anuală de inflație. Autoritățile locale au încasat de 2 ori mai puțini bani din taxele locale în 2022 decât în anul 2014. municipiul Chișinău a fost singura excepție a sistemului, care a majorat taxele locale cu 21% anual, în mediu, ceea ce a condus la faptul că taxele locale percepute în

¹ Recommendation 436 (2019), paragraphs 4(b) and 4 (c). See, also Explanatory Memorandum, pages 23 to 28.

² Veaceslav Ioniță, Policy Brief "Modernizarea sistemului de taxe locale", Iunie 2022, IDIS.

Figura 1. Ponderea taxelor locale în acoperirea cheltuielilor autorităților publice locale**Figura 2. Povara fiscală la agenții economici de la plata taxelor locale, lei achitați pentru fiecare 1.000 lei venituri din vânzări**

municipiul Chișinău depășesc volumul total al taxelor locale colectate în restul țării. Povara fiscală (taxele locale) asupra businessului s-a redus constant în afara Chișinăului. Astfel, dacă în 2015 agenții economici achitau câte 3,76 lei la fiecare 1000 lei vânzări ca taxă locală, în anul 2022, obligațiile lor fiscale s-au redus cu 1,73 lei, însemnând 2,03 la fiecare 1000 lei vânzări. Totodată, povara taxelor locale în municipiul Chișinău a fost de 3,8 mai mică decât în restul localităților RM, ca efect al rulajelor mai mari din capitală și vieții economice mai dinamice, deși taxele locale sunt de 2,5 ori mai mari în Chișinău decât în alte localități.

Economiștii susțin că acest paradox se explică prin faptul că autoritățile locale de I și al II nivel folosesc excesiv o singură taxă (taxa pe unități comerciale), care asigură 50% din întregul volum al taxelor locale, în timp ce municipiul Chișinău aplică mult mai multe taxe, care se completează reciproc și reduc povara fiscală. Primele 4 taxe locale asigură 70% din veniturile bugetelor locale și se aplică, în temei, întreprinzătorilor, în timp ce populația, grupul care este cel mai mare beneficiar de servicii, aproape nu contribuie la formarea veniturilor la bugetul local, format din taxele locale. Una din cele mai noi taxe locale,

Figura 3. Veniturile bugetelor locale din taxele Locale pentru anul 2021, milioane lei

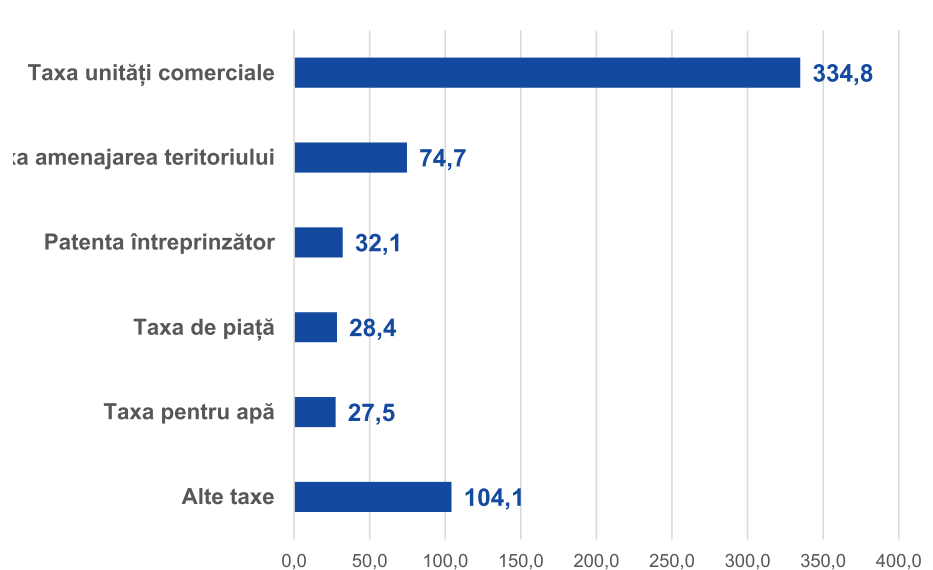


Figura 4. Structura cheltuielilor BL: aspectul funcțional, în %

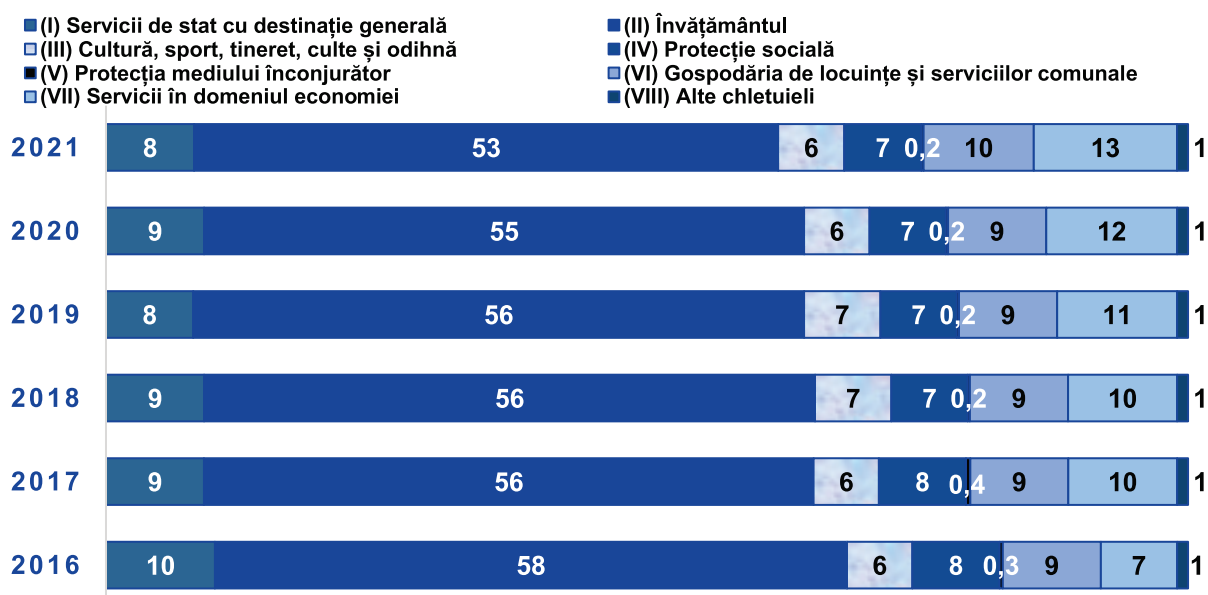
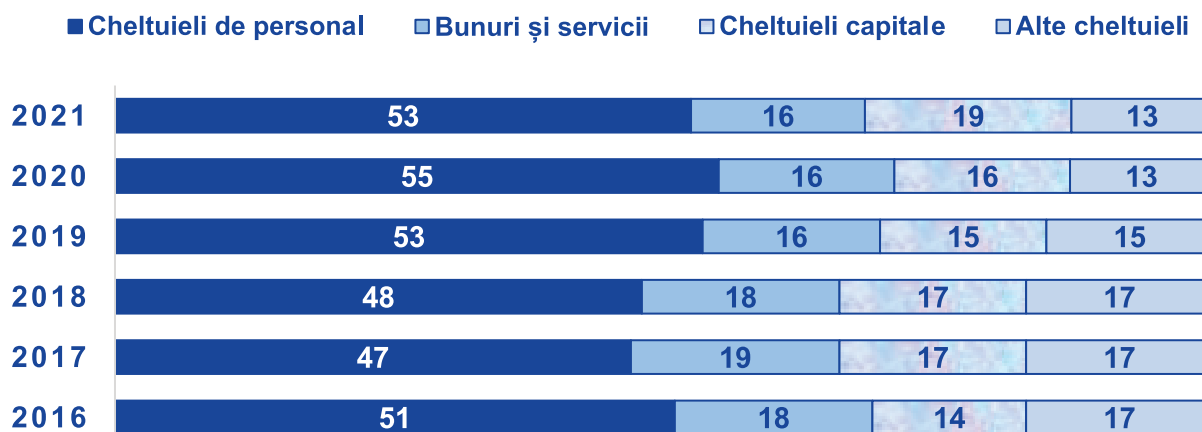


Figura 5. Structura cheltuielilor BL: aspectul economic, în %



taxa pe salubritate, a permis o extindere a bazei fiscale prin facturarea unui serviciu necesar populației, însă nu în toate localitățile această taxă încă funcționează. În anul 2021, încasările din taxa de salubritate abia de ajungea la 24,1 mil. lei, iar creșterea semnificativă din anul 2022 se datorează faptului că din acest an taxa se aplică în municipiul Chișinău, care-i asigură acestei taxe un număr mare de contribuabili și un serviciu activ.

Pentru că anumite taxe locale nu au fost modificate de la instituirea lor, bugetele locale se ciocnesc cu un deficit constant de lichidități. Introducerea taxei de salubritate în anumite localități a condus la o creștere cu cca 75% din veniturile bugetelor locale, în timp ce în localitățile mari, taxa de salubritate a continuat să reprezinte doar una din numeroasele surse de finanțare a bugetului local. Și mai clar se vede această tendință pe baza colectării impozitului funciar (taxă locală). Dacă în 1996, impozitul funciar colectat la nivel local reprezenta 116 mil. lei (1,5% din PIB), în anul 2022, încasările din impozitul funciar reprezintă 196 mil. lei (doar 0,07% din PIB). Această scădere dramatică a rolului impozitului funciar în PIB se explică prin faptul că în 25 de ani de la introducerea acestei taxe, valoarea leului s-a depreciat de 13 ori, iar veniturile colectate la bugetul local au rămas la valoarea inițială. Dacă în anul 2022, cota acestui impozit ar fi fost la mărimea anului 1996, totalul încasărilor la bugetele locale din impozitul funciar s-ar fi ridicat la cca 4 mild. lei, iar dacă valoarea acestui impozit ar fi fost indexată anual, după cum sunt indexate anumite taxe de stat, atunci bugetele locale ar fi acumulat 38,4

mild. lei. Estimările noastre susțin că bugetele locale au ratat 33,7 mild. lei numai din cauza absenței unui mecanism de indexare adecvat nevoilor în creștere a autorităților locale din Republica Moldova. În anul 2019, cheltuielile bugetelor locale (inclusiv, activele nefinanciare) reprezentau 16 938 mil. lei, în creștere cu 116,4% față de 2018 și cu 127,6% față de 2017. Cea mai mare parte a cheltuielilor în structura acestora au fost resursele alocate pentru educație (56%), serviciile în domeniul economic (11%), gospodăria de locuințe și a serviciilor comunale (9%). Cheltuielile de personal (53% în 2019), urmate de cheltuielile cu bunurile și serviciile (16%) au fost cele mai costisitoare în structura costurilor de sistem. Cu cât ponderea cheltuielilor de personal în structura cheltuielilor bugetare propriu-zise este mai mare, cu atât mai puțin flexibil este bugetul. În acest sens, indicăm la creșterea ponderii cheltuielilor de personal în structura cheltuielilor bugetelor locale începând cu anul 2018, înregistrând în 2018 valoarea de 53%, cu impact negativ asupra flexibilității bugetelor locale. Anumite măsuri corective s-au produs în ultimii ani. Printre acestea notăm transmiterea 100% defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice autorităților locale de I nivel de la 1 septembrie, 2020, în timp ce autoritățile municipii-reședință de raion au primit 50% din aceleași defalcări. Deși au generat venituri suplimentare la bugetele locale, această măsură nu a stimulat căutarea de resurse noi pe plan local. Analiza acestor indicatori arată un nivel excesiv de re-centralizare a puterilor locale, care suprimă autonomia locală și permite folosirea discreționară și permanentă, în care crizele și instabilitatea sunt permanente.

Adaptarea structurii teritoriale la provocările tranziției

După contra-reformă inițiată de PCRM în 2001 și lichidarea județelor, subiectul raioanelor a menținut latent multiple conflicte în Republica Moldova. Deși, populația mai păstrează o anumită "loialitate" față de structura cu care s-au obișnuit în perioada regimului sovietic, iar anumite partide au exploatat emoțional aceste nostalgii, în realitate raioanele reprezintă niște structuri tipic sovietice, nereformate, vetuste, excesiv politizate și rupte de nevoile și realitățile guvernării locale descentralizate.

În opinia CALM¹, raioanele sunt *"pârghii de reținere a controlului ierarhic asupra autorităților locale de nivelul I"*, exercitând o tutelă constantă asupra tuturor domeniilor vieții administrative, economice și financiare, în contradicție cu prevederile autonomiei locale, expres prevăzute de Constituție și normele Cartei Europene. În mai multe documente de planificare strategică – strategia națională privind descentralizarea (2012-2018) și Strategia privind reforma administrației publice (2016-2020) – se vorbește expres despre urgența revizuirii locului și rolului raioanelor. În particular, Strategia privind reforma administrației publice susține că *"raioanele sunt inefficiente"* (p.56) pentru că *"raioanele îndeplinesc scopuri care nu sunt vitale pentru furnizarea serviciilor, ci pentru alocarea de resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile locale de nivelul I"*. În realitate, susține acest document, raioanele (nivelul II) și-au asumat un rol de nivel ierarhic superior în raport cu primăriile locale (nivelul I), deși acest rol nu este prevăzut de legislația în vigoare și nu corespunde normelor europene. În ultimii ani, raioanelor le-au fost încredințate responsabilități

funcționale în administrarea unor servicii sociale importante: managementul rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistență socială, limitându-li-se totodată competențele pe care o exercitau anterior de a aloca aceste resurse, stabilind cote fixe de partajare a impozitelor, formule de echilibrare bugetară, ceea ce creează redundanță și sentimentul inutilității raioanelor în acest sistem ierarhizat al transferurilor inter-bugetare. Și un studiu al Băncii Mondiale notează că *"fragmentarea profundă în cadrul organizării administrativ-teritoriale generează inefficiente sporite în cheltuielile publice la nivel local"*, considerând că *"raționalizarea acestei structuri poate genera economii care ar fi direcționate spre îmbunătățirea serviciilor publice prestate, fiind echivalent cu recunoașterea existenței unor cheltuieli excesive de scară largă în prestarea funcțiilor lor datorită mărimilor inefficiente"*².

Pe de altă parte, un studiu al Băncii Mondiale din 2014 susține că *"fragmentarea profundă în cadrul organizării administrativ-teritoriale a Moldovei generează inefficiente sporite în cheltuielile publice la nivel local"*. Mai mult ca atât, se consideră că raționalizarea acestei structuri poate genera economii care ar fi direcționate spre îmbunătățirea serviciilor publice prestate. Aceasta este în esență recunoașterea existenței unor cheltuieli excesive de scară largă în prestarea funcțiilor lor datorită mărimilor inefficiente.

Și primarii consideră raioanele un element al trecutului și o barieră în dezvoltarea democrației locale, în special, datorită tentației de a institui ierarhii de guvernare pe verticală și control politic. Cca 80% din resursele bugetare ale raioanelor

¹ Conceptul CALM cu privire la optimizarea cadrului instituțional de prestare a serviciilor de interes național la nivel teritorial – în baza principiilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale (municipalizarea), august 2022.

² Banca Mondială (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014

sunt transferuri cu destinație specială prin care guvernul central își finanțează, în temei, funcțiile sale exclusive (educație, asistență socială), ceea ce atribuie autorităților raionale un rol de pivot al guvernului în teritoriu și nu o ramură autonomă a puterilor locale autentice. De regulă, raioanele nu-și îndeplinesc competențele prevăzute de lege în ceea ce privește asigurarea asistenței de care ar avea nevoie autoritățile de I nivel (servicii juridice, urbanism și arhitectură, atragere de fonduri, asistență economică și financiară), ceea ce le face să îndeplinească de fapt niște funcții strict delegate de stat, trăind din transferurile cu destinație specială sau venituri preluate de la unele primării de I nivel (orașe).

82% din totalul bugetelor raionale îl reprezentau cheltuielile pentru educație (3,569 mil.) și asistență socială 348,5 mil, iar 8% (sau 274,9 mil.) reprezentând costurile de menținere a raioanelor (32 + UTAG)³. Raportul indicat la sursă arată că pentru anumite servicii (agricultură sau construcții) cheltuielile administrative sunt egale, de fapt, cu suma tuturor costurilor serviciului respectiv, ceea ce indică asupra faptului că atare competență este o funcție de control și reglementare, dacă nu de monitorizare și supraveghere, care nu generează externalități pozitive pentru alți actori.

Prin consecință, raioanele nu au propriile venituri, dublând de fapt funcțiile reprezentantului guvernului în teritoriu (oficiul cancelariei de stat, care îndeplinește astăzi funcțiile de control al legalității și coordonarea unor servicii desconcentrate) și ocupându-se cu administrarea unor servicii furnizate de stat (finanțarea și coordonarea educației, asistenței sociale și finanțelor publice) și nu există nici un sens ca autoritățile raionale să fie alese pentru a îndeplini competențele guvernului central, iar oficiile teritoriale să fie numite și integrate în administrația publică centrală. În plus, actualul

sistem este considerat a fi extrem de fragmentat și instabil, sub aspect economic, social și demografic.

Republica Moldova menține în continuare 33 raioane (nivelul II) și 898 autorități locale de I nivel la 2,9 mil. locuitori ca și în anul 2001, când avea 3,5 mil. 86% dintre localități au mai puțin de 5000 locuitori, 25% au mai puțin de 1500 locuitori, iar 844 sunt rurale. Cca 770 sau 85% din localitățile existente au 6 angajați, iar 25% dintre primării au 4 angajați, ceea ce vorbește clar despre limitările capacității administrative de a furniza servicii de calitate și la nivelul așteptărilor. Evident, creșterea capacității administrative poate avea loc prin reducerea fragmentării teritoriale, sporirea finanțării pentru serviciile livrate cetățenilor (subsidiaritate) și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale) ca instrumente de consolidare a autonomiei locale și descentralizării efective pe plan teritorial. În ciuda prevederii legale care obliga autoritățile locale să nu depășească 30% din veniturile proprii locale pentru întreținerea personalului, numai 157 primării își pot acoperi cheltuielile administrative din veniturile proprii, iar 83% funcționează exclusiv din acoperirea deficitului de cont curent din transferuri de stat. Veniturile pe cap de locuitor la nivel local precum și capacitatea fiscală (măsurată de efortul fiscal) au un efect pozitiv asupra dezechilibrelor fiscale verticale. Cu cât mai puțini locuitori are o localitate, cu atât mai puțin capabilă este acea localitate să colecteze venituri proprii cu care să își acopere cheltuielile. În acest fel, autoritățile locale din mediul rural sunt foarte fragmentate ca număr de populație și reflectă o rată extremă a dependenței lor de transferurile bugetului central. Conform datelor Ministerului Finanțelor din 1 februarie 2015, numărul efectiv de angajați pentru cele 32 de raioane și UTAG era de 2530, cu o medie de cca 77 unități personal scriptic pe autoritate locală de nivelul II, în comparație cu cca 5097 angajați ai tuturor celor 898 primării (cu excepția Municipiilor Chișinău și Bălți), care

³ Raport privind opțiunile reorganizării administrativ-teritoriale ale RM, 2014. Studiu scris pentru PNUD de către A.Ionescu, I.Rusu și Sașa Dzegic.

au în medie un număr de 5,68 unități de personal pentru o primărie. Există în aceste condiții un interes ridicat pentru recalibrarea teritorial-administrativă și ajustării costurilor de furnizare a serviciilor și reprezentare democratică a populației pe plan teritorial. Recomandarea CPLRE (2004) 12 adresată Republicii Moldova conține recomandarea ca reforma modelului administrativ-teritorial existent să pornească de la diagnosticarea problemelor existente, adoptarea unei abordări graduale de reformă teritorială care ar oferi tuturor actorilor săi o imagine clară asupra beneficiilor și costurilor anticipate, care ar justifica reforma și ar zădărnici rezistența la schimbare. Există în aceste circumstanțe 3 priorități de reformă analizate:

- 1) Municipalizarea serviciilor teritoriale și delimitarea clară a competențelor statului;
- 2) Recalibrarea teritorial-administrativă prin amalgamare și asociere voluntară;
- 3) Regionalizarea economică și planificare strategică a dezvoltării teritoriale.

Politica de municipalizare ar avea avantajul de a putea fi implementat relativ ușor, elastic, consolidând capacitățile autorităților locale de I nivel și înlocuind vechile raioane, iar acest proces ar urmări delegarea unor competențe deținute de nivelul II (raioanele) către nivelul I (municipiile), restituind competențele delegate de guvern oficiilor teritoriale existente astăzi în toate raioanele. În opinia CALM, reforma ar conduce la simplificarea, optimizarea și omogenizarea sistemului administrative-teritorial fără a cere modificări constituționale, oferind totodată soluții rapide de raționalizare și optimizare a serviciilor furnizate pe plan teritorial. Autorii susțin că acest model de reformă a raioanelor va contribui la creșterea importanței municipalităților și consolidarea orașelor ca poli economici de dezvoltare, având drept efect creșterea calității serviciilor prestate de orașe

localităților adiacente, depolitizarea sistemului de transferuri inter-bugetare și a fondurilor accesibile pentru dezvoltare locală.

Politica de recalibrare teritorială poate avansa și prin amalgamarea voluntară sau forțată a unor localități de nivelul I ca soluții de a reduce cheltuielile administrative, eliberarea unor resurse în scopul furnizării de servicii mai bune și mai calitative pentru cetățeni. Se crede că prin amalgamare, autoritățile locale de I nivel își consolidează capacitățile administrative și instituționale prin atragerea de personal calificat, extinzând servicii comunale mai funcționale, inclusiv prin crearea de servicii inter-comunale, implementând proiecte de infrastructură și furnizând noi tipuri de servicii așteptate de populație. Riscul unor amalgamări dictate de sus este ca în rezultatul acestora să fie afectată reprezentarea democratică incluzivă și a participării populației în deciziile de interes pentru comunitate. Ca mijloc de prevenire a unei asemenea situații, consiliile locale ar trebui să delege reprezentanți în toate localitățile integrate, iar personalul disponibilizat să fie re-încadrat ulterior prin specializarea lor corespunzătoare noilor responsabilități și servicii de care vor avea nevoie cetățenii. Notăm, totuși, că amalgamarea este o opțiune cu caracter pronunțat politic. Este evident că stabilirea strictă a numărului de localități care ar fi păstrate după reformă (111 din cele existente 898), conform unor ⁴studii elaborate anterior la solicitarea PNUD, este prematură⁵ chiar dacă promite o reducere de 70-80% din costurile administrative. Se impun mai multe soluții tranzitorii, care să reflecte decizia politică a guvernului central și, totodată, consimțământul larg al actorilor relevanți, care-i vor asigura reformei viabilitate și legitimitate.

⁴ STUDIU PRIVIND SCENARIILE DE REFORMĂ ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf

⁵ Expert Grup (2010): Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă a Republicii Moldova, Chișinău

Capitolul II. Cetățenie, drepturi egale și justiție (Pilonul I)

Pilonul II reflectă modul în care drepturile civile și politice ale cetățenilor, deopotrivă cu alte drepturi economice, sociale și culturale, sunt recunoscute și practicate, reflectând astfel opiniile cetățenilor cu privire la accesul la justiție sau existența unor situații discriminatorii în raport cu anumite persoane sau categorii sociale. La nivelul practic, însă, democrația este trecută prin filtrul percepției și experiențelor individuale astfel încât accentele subiecte sunt cel care influențează direct utilizarea ei concretă.

Ideea generală este că democrațiile permit o gamă mai mare de expresii politice de tipul celor care se întrebă în sondaje; cu cât nivelul de democrație este mai ridicat, cu atât este mai mare nivelul de participare politică. Acest lucru este de obicei măsurat cu Freedom House, Polity etc. Rezultatele sunt amestecate. Cu cât este mai mare statul de drept, cu atât mai mare deschiderea structurii de oportunități politice. În general, statul de drept are o asociere pozitivă cu participarea politică.

Participarea politică este un fundament al democrațiilor europene. Dintre forțele sociale care acționează în tandem pentru a influența participarea politică, inegalitatea economică, cheltuielile sociale și clientelismul sunt mari. Conform ¹political inequality, în timp ce inegalitatea economică în societățile capitaliste moderne este asociată cu distribuția defectuoasă a puterii politice și cu angajamentul politic inegal, contextele instituționale ale economiei politice

¹ POLINQ: Political Inequality and Political Voice across Nations and Time, <https://politicalinequality.org/2022/09/05/polinq-political-inequality-and-political-voice-across-nations-and-time/>

pot amplifica sau atenua impactul inegalității economice. În teorie, cheltuielile sociale ar trebui să atenueze externalitățile negative ale inegalității economice prin furnizarea de resurse sociale și economice indivizilor și grupurilor sociale de care au nevoie pentru a participa la politică. Cheltuielile sociale echitabile între straturile socio-economice ar trebui să ușureze poverile sociale și economice care îngreunează participarea grupurilor dezavantajate la viața democratică și, astfel, să susțină mediul participativ. Cu toate acestea, cheltuielile sociale nu sunt neapărat distribuite în mod egal; clientelismul intervine pentru a împinge resursele către grupuri deja avantajate din punct de vedere politic și economic, scăzând astfel nivelul participării politice.

"Democrația este sistemul în care cetățeanului i se respectă drepturile", spun cetățenii, iar "puterea aparține poporului". Cetățenii știu că democrația este pentru "binele general", manifestând cunoaștere asupra faptului că nu există democrație fără libertatea de expresie, asigurarea dreptului de a-ți expune punctul personal de vedere, fără frica de a fi intimidat, sancționat ori exclus din comunitate. Din acest motiv, respondenții chestionați au susținut că "democrația reprezintă un sistem democratic în care poți avea dreptul la opiniile tale, poți să-ți spui părerea și să fii apărât contra nedreptăților".

Democrația locală dezvoltă această înțelegere individualizată, adăugându-i-se următoarele semnificații. *"Democrația locală înseamnă că autoritățile locale să poată lua decizii de sine*

stător în favoarea comunităților lor”(autonomia decizională). În opinia lor, ”democrație locală înseamnă ca cetățenii să participe la luarea deciziilor de sunt interesați pe plan local, asigurându-se participarea lor la rezolvarea problemelor care sunt, consultarea lor”și ”să nu aștepti sunetul de la Guvern pentru a lua o decizie sau alta”. (Interviu, Angajat Administrație publică locală de nivelul II, Șef Secție, Soroca)

Totuși, unii dintre respondenți ar dori cu certitudine o îmbunătățire a formelor în care se manifestă democrația pentru viața lor, susținând că *”nu există (la noi) democrație participativă, parcă e tot liber, sunt candidați, parcă alegerile au fost libere, dar după asta (intrarea lor în exercițiul funcției) nu mai este feedback din partea celor aleși, nu mai este democrație participativă, pentru că cetățenii au dreptul să monitorizeze, să ceară, iar administrația publică locală să reacționeze la tot asta”. În opinia celor supărați de această deconectare a aleșilor de interesele lor, problema ține de ”cultura politică”, ”unii nu-și percep nici drepturile până la capăt și nici nu prea cred în aceste drepturi ori nu le cunosc”, or că ”din păcate, democrația este numai până la data alegerilor, după care, odată fiind votați, aleșii fac ceea ce știu ei ce mai bine să facă mai departe, guvernând fără control public și răspunderi asumate pentru mandat”.*

Prea des, puterea locală este privită de guvern doar ca o extensiune teritorială a verticalei sale politice: respondenții susțin că *”este democratic atunci când ai dreptul să gestionezi bugetul local conform nevoilor localității, resursele bugetului să fie suficiente sarcinilor alocate prin lege, iar banii să nu fie transferați în mod discreționar de la nivel central, uneori sub condiționări politice, se întâmplă că vin mai mulți bani dacă sunt dintr-un anumit partid și mai puțini dacă sunt din altu”.* (FG, Soroca, 12 persoane, Iulie 2022)

Nu este corect dacă atunci când se schimbă puterea central, sunt curățate toate structurile

locale de oamenii care nu sunt loiali partidului aflat la guvernare, indiferent de experiența și meritele lor.

”Eu personal sunt șomer din această cauză. La noi a venit șeful cu instrucțiuni de sus și a dat indicații agenției teritoriale, spunându-i că are date că unii dintre angajați nu sunt loiali guvernării. Imediat s-au început represiunile, iar eu am fost concediat pe nedrept. Am văzut cu ochii mei ce înseamnă ”piramidă politică”, unde se dictează totul de sus în jos”. (FG, Soroca, 12 persoane, Iulie 2022)

Dintre problemele pe care oamenii le-ar vrea rezolvate sunt: depolitizarea funcțiilor publice și birocrăția. În susținerea acestei clasificări s-a vorbit despre faptul că funcțiile publice trebuie atribuite după merite, nu după legătura cu partidul de guvernare: *”Când se schimbă partidul, se schimbă și țarul, și asta se face în procuratură, poliție, servicii teritoriale ale guvernului, peste tot. Este o proastă tradiție să schimbi pe toți numai că ai ajuns tu la guvernare și trebuie să-ți răsplătești adepții”.*

Birocrația este o piedică importantă la nivel local/district. În cadrul focus-grupului s-a afirmat, că toate procesele se amână: *”Fiind antreprenor, am avut așa situație, era vorba de controlul de 1 o lună prevăzut de lege, pentru restituirea banilor pentru export de servicii, la Șoldănești, Inspectoratul Fiscal. Mi s-a cerut o condiție imposibilă – un control pe activitate de 3 ani timp de o noapte, acte care nu s-au cerut nicăieri în altă parte; așa vine directiva de sus, dacă agentul economic este dator cu 1 leu, îi blocați contul, mită nu s-a cerut, dar dacă statul trebuie să-mi dea 250 de mii, și am fost nevoită să refuz, am scris cerere de refuz cu indicarea motivului. Ești pus în condiție că nu mai vrei nimic”. Altcineva a adăugat că ”am avut un caz personal – soția mea a fost suprainpozitată cu 4 mii lei, de la Fisc i s-a spus că trebuie să îi întorcă, i s-a dat o listă de acte pe care până*

le-a colectat, i s-a spus că s-a depășit termenul și au rămas 1800 lei. Și tot așa, incompetența Fiscului o plătim din banii noștri. Mulți funcționari angajați degeaba”. (FG, Soroca, 12 persoane, Iulie 2022).

În cercetarea efectuată pentru acest studiu, participanții la interviuri au negat faptul că în RM ar exista o democrație veritabilă participativă, susținând că, de regulă, cetățenii asociază drepturile omului cuvintelor *”democrație”, ”libertate”, ”egalitate”, ”respect”,* valori pozitive sau prescriptive în teoriile clasice ale democrației ca referințe atunci când simt că li s-au încălcat anumite drepturi necondiționate (naturale), exprimând convingerea că *”oamenii sunt mai fericiți atunci când se bucură de toate drepturile lor”*. Dintre toate drepturile proclamate de Constituție, respondenții au atribuit *”dreptului la sănătate”* cea mai mare importanță (71,6%), care este imediat urmat de *”dreptul la educație”* (33,2%) și dreptul la protecție socială (33,1%)². Potrivit acestui sondaj, 9 din 10 persoane consideră că drepturile lor sunt încălcate sistematic sau ocazional în Republica Moldova³. În mod surprinzător, celelalte drepturi fundamentale au acumulat în total doar 10%. Se bucură la fel de foarte multă încredere printre respondenții acestei cercetări *”dreptul la proprietate publică”* (68,5%), urmat la scurtă distanță de mai multe drepturi, care au primit aceeași valoare egală de 63% (dreptul la liberă circulație, dreptul la viața privată, dreptul de a alege și de a fi ales, dreptul la libertatea conștiinței, dreptul la apă și salubritate). Din numărul total de respondenți, 64% au admis că nu-și cunosc drepturile, iar cel mai puțin informate sunt persoanele cu venituri mici, în etate sau cu dizabilități.

Deși anumite drepturi sunt considerate, în general, respectate (cum este dreptul la educație universală pentru toți cetățenii), totuși se știe că

în școli se colectează plăți informale, ceea ce creează inegalități, frustrări și discriminări mai ales pentru copii din familii vulnerabile.

”Ajutoare sociale se dau... La primărie era problema că permanent veneau numai romi (Soroca), care așteptau să li se dea ajutoare sociale, dar nu contribuiau cu nimic financiar, nici local, nici central. Atunci din care finanțe lor să li se dea ajutorul social? S-a luat atunci decizia ca primăria să acorde ajutoare sociale numai celor care lucrează câteva zile în folosul comunității. Deja sunt mai puțini. În schimb, este rând lung la centrul multifuncțional, acolo unde își perfectează actele și pleacă pe 3 luni peste hotare, primesc câte 800 de euro, după 3 luni li se propune să lucreze, dacă refuză de 3 ori sunt expulzați, se întorc, schimbă actele și pleacă din nou”.

De asemenea, în contextul învățământului online generat de COVID-19, este restricționat dreptul la educație pentru copiii care nu au acces la tehnologii informaționale și/ sau internet. Din păcate, legile nu se respectă în Republica Moldova, iar aplicarea lor este selectivă ori parțială. Deși se atestă o îmbunătățire relativă a situației drepturilor omului în anul 2021 (față de 2018), cetățenii consideră că nu toți cetățenii sunt egali în fața legii, dreptul fiecăruia la un proces echitabil este încălcat sistematic: *”Chiar dacă legea este de partea ta, cei cu buzunarele pline de bani reușesc să primească dreptatea, iar noi rămânem cu paguba”, susțin respondenții într-un focus-grup la Soroca.*

Participanții la discuțiile de grup susțin concluzia că cele mai puțin respectate drepturi în RM sunt drepturile sociale: dreptul la un trai decent, dreptul la sănătate, dreptul la egalitate și nediscriminare, dreptul la integritate fizică și psihică, chiar și dreptul la un loc de muncă, mai ales pentru persoanele în etate sau care au ajuns la vârsta de pensionare. Unii respondenți, dar și experți, au atenționat faptul că în perioada pandemică,

² Sondaj-omnibus desfășurat de CBS Research în noiembrie 2021 la solicitarea Oficiului Avocatul Poporului

³ Percepții asupra drepturilor omului, Studiu realizat de CBS Research la comanda Oficiului Avocatul Poporului.

prin sistarea activității instituțiilor preșcolare și faptul că nu li s-au oferit alternative părinților li s-a încălcat dreptul la muncă și asigurarea unui venit. Mai mulți experți intervievați, dar și respondenți au remarcat că, de regulă, dreptul la un trai decent, în special atunci când plățile sociale nu acoperă minimul necesar de existență, nu este respectat. Respondenții pensionari, persoanele cu dizabilități au atenționat și ei că se află la limita supraviețuirii, iar fără suportul familiei, inclusiv celei extinse, nu ar putea acoperi nici cheltuielile pentru alimentație și medicamente.

Cel mai des drepturile omului sunt încălcate chiar de către autoritățile statului, susțin participanții la discuțiile în grup, iar cel mai des guvernul, parlamentul, judecătorii – iar cel mai puțin vinovați de această situație sunt biserica și cultele religioase. De altfel, cetățenii simt lipsa de democrație în sistemul prin care puterile locale sunt subordonate puterii centrale, prin pârgurile controlului administrativ sau prin dependența de transferuri. Nu este democratic, susțin respondenții la Soroca ca orice nou partid care vine la guvernare să înlocuiască specialiștii din serviciile desconcentrate cu propria clientelă politică în teritoriu pentru că așa au făcut toate guvernele anterioare. Presiunile administrative, dar și transferurile mai generoase explică traseismul unor aleși locali chiar și după anul 2021, iar unul dintre respondenți a mărturisit că este victima acestei politici: *"Recunosc că am devenit șomer din cauza clientelismului politic din ultimul an. A venit șeful de sus (de la guvern) și a dat indicații șefului de jos (de la raion): după cercetările noastre, atâția sunt angajați loiali, atâția neloiali etc. după care s-au început represiunile și eliminarea celor neafiliați politic"*.

În iulie 2022, 68,9% dintre respondenții, chestionați în sondajul realizat de CBS Research la solicitarea IDIS "Viitorul", considerau că lucrurile merg într-o direcție greșită în RM, față de 22% care susțin că este direcția bună⁴. Tinerii

⁴ Omnibus, sondaj național reprezentativ, CBS Research, comandat de IDIS.

sunt mai optimiști (30,5%) și persoanele cu studii superioare (34,6%), iar cei mai sceptici par a fi: femeile (69,5%), persoanele de vârstă mijlocie și înaintată, persoane cu studii incomplete (83,5%) și nivel socio-economic redus (77,5%). Evaluarea direcției de dezvoltare reprezintă o linie clară de delimitare între cetățenii de limbă română și minorități (1:2).

Cetățenii nu sunt mulțumiți înainte de toate de situația economică a țării. 80,7% dintre respondenți sunt nemulțumiți și foarte nemulțumiți, față de numai 4,1% care sunt foarte/destul de mulțumiți. Cei mai nemulțumiți par a fi de această dată locuitorii din spațiul rural, iar cele mai negative scoruri le observăm la persoanele de vârstă mijlocie și vorbitori de alte limbi decât româna.

Vorbind despre prioritățile imediate pentru a rezolva problemele cu care se confruntă RM, respondenții dau preferință domeniilor: reforma pensiilor – 53,2%, reforma justiției – 45,5%, reforma sectorului public – 34,5%, reforma sistemului de impozitare și taxe – 30,9%, reforma educației publice – 22,8%, reforma administrativ-teritorială – 14,1%. De departe, prioritățile acestor reforme sunt determinate de inegalitățile percepute sau validate în societate și veniturile extrem de modeste ale populației. Femeile sunt cele mai motivate de reforma sistemului de pensionare (60,1%), urmate de persoanele în etate (72,6%), persoanele inactive economic (59,8%) și persoanele cu venituri joase (64,5%).

Legat de felul în care trăiesc, majoritatea percep situația generală drept nici bună nici rea – 29,8%, majoritatea fiind respondenții de vârstă 30-40 ani, în timp ce doar – 22,7% sunt destul de mulțumiți de felul în care trăiesc, această categorie incluzând persoanele de vârstă între 18-29 ani – 35,7%, aceasta fiind vârsta persoanelor care, de obicei, nu sunt încă căsătorite și nu simt greutatea unei vieți

de familie, totodată 30% dintre ei fiind cu studii superioare, iar 22% din mediul rural, 24,0% nu sunt prea mulțumiți, cuprinzând aproximativ aceleași vârste și categorii în medie de 23-27%. Cei mai nemulțumiți cetățeni (19,5%) sunt din categoria nivelului socio-economic scăzut (în proporție de 31,2%), în special cei din mediul rural (21,7%) cu vârste între 45-59 ani (2,9%). Observăm inegalități între categoriile socio-economice, în special, nivelul socio-economic de nivel scăzut și persoanele economic inactive – 23%, unde cetățenii cei mai nemulțumiți sunt de vârstele 60+ ani, adică pensionarii, dar și de vârsta 45-59 ani care găsesc mai greu un post de muncă căci sunt mai neatractivi pe piața muncii.

Cetățenii sunt nemulțumiți de situația economică a familiei lor, doar 2,5% sunt foarte mulțumiți, 18,2% sunt destul de mulțumiți. Tinerii sunt predominanți în aceste categorii: la categoria de vârstă 18-29 ani, 8% sunt foarte mulțumiți, iar 32% sunt nici-nici. Prin prisma nivelului socio-economic, tinerii de vârstă 18-29 ani cu o poziție neutră "nici-nici" sunt în proporție de 30,0% cu un nivel mediu de trai, aceștia fiind predominant din mediul urban în proporție de 28,2% și din mediul rural – 24,8%. "Nu prea mulțumiți" de starea economică a familiei reprezintă o majoritate de 30,0% din categoria de vârstă 45-59%. Majoritatea celor deloc mulțumiți de situația economică a familiei reprezintă persoanele cu studii medii generale sau medii incomplete (35-36%) și cele din mediul socio-economic scăzut (39,2%). În special, nemulțumit de situația economică a familiei este mediul rural (30,5%).

Pe plan local, oamenii au multe de reproșat autorităților locale, care nu fac suficient pentru a redresa starea economică și socială a localităților.

"Eu cred că autoritățile locale trebuie să-și folosească mai eficient competențele lor directe, spre oraș, spre raion. Vă amintesc că dacă am fi

avut oameni mai calificați în administrație atunci fabrica de cablaj de la Orhei ar fi fost amplasată astăzi la Soroca, am fi avut mai multe locuri de muncă, dar așa au plecat pentru că mita cerută investitorilor a fost prea mare. Se vehiculează că nu s-au înțeles la mita cerută, prea mult li s-a cerut". (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Totuși, participanții admit că atribuțiile puterilor locale nu sunt suficient de largi și asigurate cu resurse: *"Tot drumul pe care îl face omul de la țară plecând la oraș..., toate problemele trebuie hotărâte la nivel local. De ex., anterior erau probleme foarte mari cu actele notariale, veșnic ba era competența asta oferită de Guvern autorităților locale, ba retrasă și lăsată numai pentru notar. Dar, asta este important pentru om – decât să alerge la oraș pentru un act notarial, de moștenire, donare, de ex., nu sunt multe, dar atunci când este nevoie, trebuie să meargă undeva la oraș să le hotărască. Dar el contribuie Cumva la activitatea primăriei, el cumva o întreține".* (Interviu, Angajat Administrație publică locală nivelul II, Șef Secție, Soroca)

Vorbind despre prioritățile imediate de dezvoltare locală, participanții dau avantaj proiectelor de infrastructură (drumuri, apeducte, energie ieftină, rețele moderne de turism): *"Trebuie de investit în infrastructură. În raion sunt locuri foarte frumoase, dar nu sunt drumuri în acele direcții. De ex., la Nimereuca. Niște locuri pitorești, dar drumuri nu sunt. De ex., ca la Orheiul Vechi, Trebujeni. La Soroca este Cetatea, Nistrul, se poate de făcut niște baze turistice, foarte multe se poate de făcut, dar elementar, trebuie drumuri ca să ajungi acolo. Este baza de la Egoreni, drum nu este, dar lumea pleacă și așa".* (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

În discuții s-a ridicat problema tinerilor și a resurselor umane locale – ambele sunt fațete ale aceleiași monede, capitalul uman, care a avut de suferit serios ca urmare a emigrației masive. *"Da, pe termen scurt nu avem locuri de*

muncă, este greu de găsit de lucru, dar trebuie să investim în pregătirea permanentă a forței de muncă. Sunt oameni, dar mulți dintre ei nu vor să se angajeze pentru că salariile sunt mici. La noi, salariul la angajare este de 2000 lei, în plus mai ai cheltui pe drum, masă, și rămâi cu nimic. Eu vreau să fac bani, că de lucru îmi găsesc și singur. În Soroca sunt oameni capabili să dezvolte dacă ar avea posibilități și susținere". (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

"Unul din factorii esențiali, care împiedică dezvoltarea locală este lipsa tineretului. Dacă întrebi un tânăr de vrea să rămână în Soroca să muncească, majoritatea sunt pentru a pleca fie peste hotare, fie la Chișinău, unde cred că sunt mai multe posibilități. La fel, nu este un club calitativ unde să se distreze, terasă de servit bere – da, dar calitativ ca să te odihnești mai altfel nu este". (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Există puternice resentimente față de modul în care organele statului tratează businessul (afacerile noi): *"Ce să vorbim? Am avut o afacere în trecut, o stație de deservire tehnică. Numai m-am deschis și toate organele de control au dat năvală peste mine, pornind de la Inspectoratul Fiscal, Ecologie, Pompieri, și alte inspecții care nici nu ai știu că există, până și de la rețelele energetice. La toți trebuie să dai, altfel nu ai cum să rezisti amenzilor. Numai te-ai deschis și deja nu mai vrei nimic, vrei imediat să închizi".* (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

"Acum, Consiliul Municipal (Soroca) este blocat de un volum enorm de decizii, care ani la rând nu s-au examinat. Asta înseamnă că persoanele fizice, agenții economici stau în rând, asta înseamnă afaceri care nu se dezvoltă, între timp falimentează". (Interviu, Angajat Administrație publică locală nivelul II, Șef Secție, Soroca)

Reforma justiției este mai susținută de tineri (47,2%), persoane cu studii superioare (55,7%),

vorbitori de română (47,8%), persoane active și cu venituri înalte, dar și persoane care locuiesc în orașe (52,1%).

Oamenii își evaluează mai bine situația economică a familiei lor. Găsim, astfel, 20,7% respondenți care sunt foarte și destul de mulțumiți de starea lor economică, ponderând în jurul unei pătrimi dintre respondenți (26,5%) care nu sunt relativ mulțumiți de starea economică a familiei lor. Populația care nu se descurcă este estimată la cca 52,5% din populația nemulțumită.

Notăm în acest context că tinerii par a fi cei mai optimiști din eșantion: 8% dintre ei sunt foarte mulțumiți și 32,1% sunt destul de mulțumiți. În mod predictibil, cele mai afectate economic se consideră persoanele de vârstă înaintată și pensionarii, persoanele cu studii incomplete, minoritățile și locuitorii spațiului rural.

Totuși, tinerii sunt și cei mai exigenți, mai critici, față de condițiile nesatisfăcătoare. Datorită mobilității înalte, cei mai mulți dintre ei se văd în comparație cu cei care deja au plecat și muncesc în străinătate ori doresc să consume servicii cel puțin echivalente cu ale conaționalilor lor din străinătate: *"Totul se cunoaște în comparație. La Soroca, ca să te întâlnești cu prietenii nu ai unde. Sunt cel mult 2-3 cafenele deschise, ca să te odihnești, trebuie să mergi cu mașina în afara orașului. Cei care vin să stea la Soroca sunt, de regulă, tinerii de la sate. După ce se obișnuiesc puțin cu viața orășenească, deja doresc să plece peste hotare, își iau un apartament în Soroca și găsesc un loc de muncă în oraș. Iar cei din oraș pleacă la Chișinău".* (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Jumătate din respondenți susțin că localitatea lor este guvernată de voința cetățenilor (41,5%), în timp ce 40,7% contestă afirmația, iar 16,3% nu știu să răspundă. Au mai multă încredere în autoritățile publice oamenii din mediul rural. Îndoileli au în această privință persoanele

inactive (șomerii) și tinerii. Totuși răspunsurile pozitive descresc pe măsură ce sporește nivelul socio-ocupational și studiile.

70,2% consideră că ultimele alegeri (2019) au fost libere și corecte. Observăm că acest răspuns este mai popular printre bărbați, tineri și persoane care locuiesc în mediul rural. Cei mai nemulțumiți de alegeri par să fie respondenții din orașe. Întrebați să explice de ce consideră că aceste alegeri nu au fost libere și corecte, cei mai mulți (25,3%) susțin că rezultatele au fost de fapt falsificate sau că cetățenii se lasă manipulați sau chiar cumpărați de partidele politice concurente (22,5%). Tradițional, politicienii sunt tentați să cumpere voturile, folosindu-se de sărăcia maselor de cetățeni: *"Alegerile sunt, în temei, libere și fără incidente. Dar, mereu sunt tentative de a hrăni bătrânii ca să se ducă să voteze, cadouri electorale, asta e la modă la noi"*. (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022).

"Este adevărat că omul deștept își ia cadoul, dar votează pe cine știe el. Cred că reglementările electorale ar trebui să fie mai dure în privința corupției. Oferirea de cadouri în alegeri ar trebui să fie sancționată de autorități, dar din păcate nu este. Vorbind dacă au fost democratice aceste alegeri, vorbim și de aceste incidente. Dacă au fost (cazuri), nu poți spune că au fost 100% democratice. Unele norme se respectă, dar cine a avut bani și a împărțit, a denaturat esența alegerilor. Și în alegerile parlamentare se vine cu același scenariu. Politicienii oferă cadouri, nu vin așa de pe loc, ele sunt cumpărate la nivel de partid, nu din banii organizațiilor locale, dar din banii partidului, vine mașina cu cadouri și pleacă prin raion, ca și la alegerile locale, mașina și informația distribuită vine de la centru". (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022).

Nu toți participanții au fost de acord cu ideea că folosirea magazinelor sociale aflate sub controlul unor grupuri politice înseamnă corupție: *"Magazinele sociale nu sunt neapărat*

instrumente politice, în magazinele sociale mulți cumpără produse ieftine, angajații pot avea cu totul alte viziuni politice". (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022).

Pe locul 3 în această clasificare se înscrie neîncrederea respondenților, că cetățenii votează conștient (22%). Mulți dintre cei chestionați nu au un răspuns clar la întrebare și 29,5% s-au eschivat să răspundă. Reținem totuși că mulți respondenți susțin că comisiile electorale sunt politizate în ziua alegerilor (16,3%), personalul secțiilor de vot nu este suficient de bine instruit în materii electorale (4,4%) sau chiar că ar exista adeseori cazuri de amestec al unor țări străine care nu sunt interesate de corectitudinea alegerilor în RM (5,5%).

Participanții la focus-grupuri s-au exprimat negativ în privința sistemului electoral în care partidele sunt alese pe baza listelor de subscripție, susținând că acest sistem le permite unor persoane nedorite să-și obțină mandatul și că ar prefera să voteze nominal, pentru om, nu pentru liste: *"Dacă ar fi acolo oameni merituosi, competenți, cumsecade..., dar în listele partidelor nu este totul ideal. Mulți au nimerit pe liste total întâmplător, și sunt și în Parlament care au nimerit întâmplător. Te uiți și în listă și vezi ce e acolo, căci se poate întâmpla ca liderul să fie cumsecade, iar în listă e strașnic, în sensul că nu ar trebui să votezi pe nimeni dacă e să analizezi listele. Vă dau un caz real – în satul vecin a câștigat un candidat pe care nu l-ar fi votat nimeni, dar pentru că era pe lista unui partid frecventabil, toți au spus că nu am avut din cine alege. Și de multe ori, din două lucruri rele, se alege cel mai puțin rău"*. (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022).

Totuși, 70,4% consideră că votul lor contează la schimbarea situației politice și economice în localitate, față de numai 20,1% care se arată sceptici. Observăm, astfel, că mediul rural este mai încrezător în mecanismul democratic de

alegere a conducerii la mare, comparativ cu orășenii, persoanele de vârstă mijlocie de 45-59 ani și femeile. Aceeași corelație pozitivă față de vot o întâlnim printre persoanele cu studii superioare și cu venituri mai înalte.

Cel mai mult se împiedică funcționarea pluralismului politic în RM de grupurile cleptocratice (20%). În mod surprinzător, respondenții indică "dezinteresul față de viața politică"/neparticiparea pe locul 2 în subminarea democrației pluraliste (16,8%). Abia pe locul 3 și 4, respondenții susțin că folosirea resurselor administrative de către guvernare în scopuri politice și folosirea controlului ierarhic, i.e. a procuraturii împotriva unor partide de opoziție, compromis sistemul pluralist (8,6% și, respectiv, 8,4%). Notăm că 25,8% dintre respondenți au decis să nu răspundă la întrebare, dar o parte din ei constată folosirea APL/APC în beneficiul partidului majoritar la guvernare (4%) și existența unor monopoluri de presă, deopotrivă cu îngrădirea accesului opoziției la presa TV și Radio (6,9%).

În mod tradițional, partidele politice sunt privite sceptic în Republica Moldova. 43,1% dintre respondenți susțin că există în RM un partid care-i reprezintă, în contrast cu 48,2% care neagă că i-ar reprezenta politic la viitoarele alegeri. Cel mai mult se simt legate de un anumit partid politic persoanele vârstnice (50,8%), persoanele vorbitoare de altă limbă decât româna (52%), economic inactive (44,2%) și cu reședință la orașe (44,6%). Cei mai frustrați de inexistența unui partid care i-ar reprezenta sunt, în general, femeile (50%), tinerii și persoanele de vârstă medie (51,3% și, respectiv, 55,4%), la care se adaugă persoanele vorbitoare de limbă română (53,1%), persoanele economic active (52,5%), persoane cu venituri înalte (51,6%) și populația de la sate.

Rugați să definească ce înseamnă un "partid politice", participanții au susținut că acesta este

un grup de oameni, adunați pentru o cauză comună, oferind imediat însă o explicație geopolitică: *"Așa se adună în RM grupurile de oameni după interese comune: pro-ruși, pro-europeni, altfel spus, dacă gândim la fel, suntem prieteni, mai adunăm și pe alții care gândesc tot așa, ne sumeșim să conducem și țara după cum gândim noi"*. (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Unii susțin că definiția este echivalentă cu cea a unor găști, singura diferență fiind faptul că un partid își anunță un program: *"Fiecare grup are programul lui (specific). În RM, aceste programe nu sunt chiar bine definite. Poate în RM ar fi ordine dacă ar fi 2 partide, fie liberal și democrat, și atunci mai bine te orientezi. Așa schimbările vor merge mai democratic. Dacă un partid este ales și nu face lucrurile spre bine, atunci are frica să nu mai fie ales peste 4 ani, să-și piardă platforma politică. Dacă sunt multe partide, fiecare dă vina unul pe altul, iar uneori apelează și la elemente corupte"*. (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Neîncrederea în partide se explică prin experiențele nefericite anterioare legate de calitatea leaderilor: *"(Pur și simplu) la noi în RM se formează partide nu ca să vină la guvernare și să facă lucruri bune pentru stat, la noi în RM se fac partide ca să ajungă acolo sus la cârma statului. Calitatea liderului este de cele mai multe ori cauza declinului pentru că peștele se strică de la cap. Cum s-a exprimat la noi un primar, politica este business de cel mai înalt rang și, dacă excludem lucrurile rele, 99% dintre partide ar dispărea pur și simplu"*. (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

"Revenind la (conceptul) "democrația locală", primarul nostru de partid este un primar mort dacă se găsește în opoziție cu partidul aflat la guvernare: nu poate face nimic, poate vorbi frumos cu cetățenii, dar dacă nu are finanțare de la centru, nu are susținere. Dacă partidul e la

guvernare, încă îl mai susține cumva guvernul, dar dacă el este al nimănui, el nu poate face nimic. Rolul pozitiv este că partidul își susține primarii săi". (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Vorbind despre căile de remediere a situației partidelor politice, unii participanți susțin că cerințele de primire în rândurile partidelor ar trebui să fie mult mai exigente: *"Persoanele compromise nu ar trebui să se poată asocia la partidele politice. Noii membri ar trebui să fie primiți în baza bunei reputații, pe baza unor recomandări, eventual așa cum era în vremea sovietică. Atunci teoretic pe toți îi luau, dar practic nu era atât de simplu. Pentru că acum nu sunt cerințe, doar pui semnătura și atât".* (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Respondenții susțin că ar vota la următoarele alegeri parlamentare pentru un partid care ar întruni un grup de personalități, care nu s-au murdărit în pozițiile pe care le-au ocupat și sunt de încredere – 71,6%, un partid național, de stânga, care ar fi capabil să apere interesele oamenilor simpli – 70,6%, după care urmează în ordinea descrescătoare: un partid nou, modern, fără traseiști – 65,3%, un partid național, de orientare pro-europeană, de dreapta – 50,6%, și un partid al diasporei, în care s-ar regăsi profesioniști, care și-au demonstrat experiența – 34,1%. Prima opțiune este sprijinită cel mai mult de femei, tineri, minorități, persoane cu studii medii incomplete, cu venituri înalte și din mediu rural.

Cele mai mari obstacole în calea aderării RM la UE sunt, în opinia respondenților: corupția și cleptocrația (47,1%), sărăcia și lipsa de performanțe economice a RM (35,7%), mafia și statul capturat (22,3%) și participarea redusă a cetățenilor în spațiul politic (16,8%). Există și cetățeni care au susținut că obstacolele sunt legate de opoziția Rusiei față de eforturile RM de a se integra în UE (13,8%), lipsa de reforme

și progrese în adaptarea statului și societății (12,7%) și lipsa de interes din partea UE (11,6%).

Din analiza straturilor de respondenți incluși în sondaj, observăm că cei mai afectați de efectele corupției și cleptocrației par a fi tinerii (53,1%), persoanele vorbitoare de limbă română (50%) și persoanele cu nivel socio-economic înalt (52,1%), în timp ce sărăcia este indicată în special de femei (41,4%, față de bărbați – 29%), persoane cu studii medii incomplete (41,8%) și nivel socio-economic redus (35,8%).

Cei mai nemulțumiți de lipsa de reforme și progrese în calea adaptării RM la calea europeană sunt persoanele cu studii superioare (19,2%), economic active (17,8%) și populația din orașe (19,6%), față de populația rurală (numai 6,9%). Mafia și statul capturat este văzut ca obstacol central în calea aderării RM la UE în temei de persoanele în etate (26,8%), persoane cu studii profesional-tehnice (23,8%), economic active (22,1%) și nivel de venituri medii (23,6%). Surprinzător, tinerii sunt cei care acuză lipsa de participare politică ca obstacol în calea aderării la UE – cu 28,2%, urmați de persoane cu studii superioare (20,5%), populație urbană (20,1%) și venituri înalte (17,5%).

Rugați să ne spună dacă cunosc despre existența unor relații de nepotism (persoane angajate în primărie pe relații de rudenie), 55,6% susțin că nu știu, în timp ce 23,2% confirmă existența unor cazuri. Cel mai puțin sunt cunoscuți cu asemenea fenomene sunt tinerii (66,6%), persoanele inactive economic (57,4%) și populația rurală (59,1%), în timp ce mai informați despre acestea sunt bărbații (26,4%), persoanele de vârstă medie (28,1%) și persoanele active economic (25,4%).

Persoanele intervievate au sesizat o lipsă de consultări reale ale opiniei cetățenilor, bazată pe analiza nevoilor lor reale, în condițiile unei transparențe formale în luarea deciziilor:

"Există transparență, nu există decizii participative, nu există consultarea opiniei publice, instrumentele care ar trebui să fie folosite de către autorități sunt mimate, folosite de cei cu intenții. Lumea probabil că nici nu are nevoie de așa ceva pentru că e un sistem de conducere destul de ambiguu: pe de o parte, parcă totul este bine, pe de altă parte, parcă nimic nu este cunoscut – de unde, cum – procedurile câteodată sunt mimate și chiar șmecherite." (FG Orhei, 8 persoane)

Unele decizii ale administrațiilor locale sunt dictate, în opinia respondenților, chiar de intenții populiste: *"Ceea ce se face se face doar pentru populism, pentru a avea o popularitate mai mare. Chiar și ceea ce se face, când se repară o bucată de drum, se face pentru popularitate ieftină."* (FG Orhei, 8 persoane)

"Am încercat să urmăresc ceea ce face Consiliul Raional și Primăria Orhei pe site-ul lor oficial, doar că informația este mult filtrată, decizii tehnice de lucrări sau de concurs mai greu este de găsit, în fond este mai mult PR, despre evenimente, rezultate." (FG Orhei, 8 persoane)

Eficiența administrațiilor de nivelul 2 este și ea pusă la îndoială de respondenți, unii cetățeni consideră chiar că raioanele trebuie lichidate.

"Majoritatea funcționarilor parazitează pe banul public, eficiența lor este de bănuți, poate sunt direcții, ca direcția Finanțe, asistență socială, cultură, dar în mare parte, cred că nu este eficiență." (FG Orhei, 8 persoane)

"Raioanele trebuie desființate, ele au devenit o structură prea amorfă și prea greoaie... Administrația raională consumă, dar este și prea dependentă de resursele de la centru, mai ales cum la noi repartizarea se face pe criterii politice sau de simpatie; este clar că nivelul II trebuie lichidat, dar este prevăzut de Constituție, este posibil, numai dacă se vor face modificări în

Constituție, să dispară în general." (FG Orhei, 8 persoane)

În același timp, vorbind de posibilele căi de reformă a administrației de nivelul II, respondenții au subliniat necesitate păstrării accesibilității serviciilor publice pentru cetățeni și a infrastructurii de acces:

"Persoanele din punctul cel mai îndepărtat al județului să aibă acces la servicii, deoarece de multe ori s-a întâmplat ca persoanele să nu aibă cu ce se deplasa după un certificat. Asta înseamnă infrastructură. II – să se pună accent pe specialiști în domeniu în administrații, contabilul – contabil, inginer cadastral – cu cunoștințe în cauză; de ex., Centrul multifuncțional – sunt persoane care nu știu cum să elibereze un certificat, nu știu cum să scrie ce se referă la cotă; să nu fie pe criterii de partid: dacă e de la partid și e specialist, atunci e bine." (FG Orhei, 8 persoane)

"În primul rând, formarea unităților teritorial-administrative, nivelul I sau II, nu contează, trebuie făcută ținând cont de specificul local. Data trecută, am impresia, s-a desenat de cineva în cabinet fără să știe măcar drumurile locale. Deci posibilitatea nu doar geografică, dar existența și sau inexistența drumurilor." (FG Orhei, 8 persoane)

Persoanele intervievate au sesizat și unele schimbări pozitive la nivelul administrațiilor de nivelul I în ultimii ani: *"Aș spune că s-a schimbat în bine, în primul rând, la construcția drumurilor, reparația drumurilor, cu efort local. Este și la nivel central, dar mai puțin. S-a decis la consiliul local să se aloce un anumit buget pentru construcția drumurilor (50% achită oamenii, restul – Primăria), acolo unde nu a fost niciodată beton sau asfalt. Apare iluminarea străzilor."* (Interviu Cojușna)

Respondenții au sesizat și capacitatea redusă

a administrațiilor locale de nivelul I, cu populație mică și bugete reduse, de a gestiona eficient treburile publice: *"Capacitatea unei primării mici nu acoperă toate problemele, oricum este populație puțină; pe de altă parte, dacă este o întreprindere mare în localitate mare, cu cât mai mare ești cu atât mai multe probleme sunt, oricum nu se acoperă toate problemele și este nevoie de ajutor de la nivelul central. Consider că ar trebui să fie cam de vreo 10 mii populația (vreo 3-7 sate, de ex. Cojușna are vreo 7 mii), nu mai puțin de 8 mii, să fie comună. Reforma dacă va fi, poate vor fi mai puțini funcționari și salarii mai bune. Dacă va fi în localitate vreo 10 mii, înseamnă că și bugetul va fi mai bun și se poate de făcut lucruri mai bune timp de 3-4 ani în fiecare localitate. Decât să cheltui cele 100 mii la o localitate pentru drum, că nu ajunge de asfalt, dar se toarnă pietriș, și peste 1 lună se strică, mai bine cu un buget mai mare faci pe rând, dar calitativ."* (Interviu Cojușna)

Cetățenii sesizează lipsa unei clarități privind competențele APL de nivelul I, raportate la necesitățile practice ale localității în materie de amenajare și urbanism și la gradul de calificare al angajaților.

"În competența administrației locale intră și o așezare urbană normală, conform unor planuri urbanistice, norme de arhitectură, ceea ce se neglijează, și în domeniul dat avem haos total, o chestie care nu se rezolvă așa simplu, că nu e reformă, dacă nu merge anul acesta, merge la anul, e pentru mulți ani înainte. Nu există o cultură de așezare urbană, nu mai zic de normative, și asta dăunează și aspectului, și funcționalității." (Interviu, Telenești)

"În legislație, ca bază normativă, ele există, nu este o problemă, dar dacă s-ar respecta asta... Cauza? Incompetența, sigur, pentru că nu sunt resurse ca să fie angajați specialiști, și 2 – există și interese, și destul de mari, pentru că cei care dețin autoritatea publică locală și controlul, ei vor să-și aranjeze lucrurile pentru mulți ani înainte, pentru sine și echipă – cumătri, neamuri, baronism local." (Interviu, Telenești)

În provincie este foarte puțin prezentă presa clasică, fapt care nu contribuie deloc la o bună informare a cetățenilor, care sunt nevoiți să apeleze la rețelele de socializare pentru a se informa: *"Nu avem ziare, radio, TV nu este, populația se informează numai din rețelele de socializare și de la piață, nu are cine forma o opinie publică în linii generale."* (Interviu, Telenești)

Criteriile în baza cărora ar urma să fie implementată o reformă administrativ-teritorială, mai ales pe principiul amalgamării, ar urma să fie cele de ordin economic și de infrastructură, nu și etnic: *"Problemă cu etniile nu văd, poate cu distanțele cumva. Puterea economică poate cumva ar fi trebuit să fie echilibrată, să nu fie concentrat tot într-o localitate, aici Orheiul ne-ar putea ajuta pentru că este mai dezvoltat, Teleneștiul ar trebui să fie спальный район, la dormit, la școală, avem liceu și gimnaziu foarte bun, poate de mai construit niște grădinițe, medicina adusă la condiție, Teleneștiul este verde, nu este poluat, este liniștit, piețele, târgurile la Telenești sunt tradiționale, s-ar putea de făcut târguri, festivaluri, ca să fie completă viața culturală, să nu fie plictisitor, dar în rest – la lucru la Bălți, la Orhei."* (Interviu, Telenești)

Capitolul III. Instituțiile reprezentative și răspunzătoare în fața cetățenilor (Pilonul II)

În mod tradițional, populația se declară mulțumită de primarii lor (70,1%), după care urmează încrederea față de consilierii locali (46,9%), consilierii raionali (37,5%) și numai după aceștia urmează aprecierea față de activitatea Președintelui RM (28,4%), Guvernului RM (19,2%), Parlamentului RM (17,4%) și puterii judecătorești (15,6%). Totuși, puterile locale nu sunt autonome și nici suficient de independente.

Cetățenii se consideră mai informați despre cum se iau deciziile în cazul primăriei (36,6%), consiliul local (33,7%) și există o prăpastie față de activitatea și deciziile care se iau la nivelul consiliului raional: 69,3% dintre cetățeni sunt neinformați în acest sens, ceea ce demonstrează distanța foarte mare dintre cetățean și consiliul raional. Astfel, la întrebarea dacă au contactat cu următoarele instituții în ultimele 12 luni, 93,3% din cetățeni nu au contactat cu președintele consiliului raional, 92,3% nu au contactat cu consiliul sau consilierii raionali, aceste cifre indică și distanță foarte mare între APL II și cetățeni.

Chiar dacă cetățenii au cea mai mare încredere în primar și consiliul local, aceștia nu contactează foarte mult cu autoritățile locale, ceea ce demonstrează reminiscențele unui sistem centralizat, moștenit din perioada sovietică, deoarece doar 19,6% au contactat cu consilierii din localitatea de reședință și doar 29,5% au contactat cu primarul din localitate în ultimele 12 luni.

Aprecierea față de primar este demonstrată de datele privind activitatea primarului. De profesionalismul primarului sunt mulțumiți 61,6% dintre cetățeni, iar ce ține de informarea cetățenilor despre activitatea sa, sunt mulțumiți 52,3%, în timp ce de raportarea sa față de cetățeni doar în proporție de 49,6% este apreciat pozitiv. Transparența procedurii de luare a deciziilor este apreciată pozitiv de către 56%, negativ doar de către – 15%, iar 13% nu sunt interesați de acest proces. Implicarea cetățenilor în discutarea proiectelor decizionale este apreciată pozitiv de către 41,4% și negativ de către 20,1%.

"Eu cred că autoritățile locale trebuie să fie numite mai degrabă dependente, controlate de guvernul central printr-o adevărată verticală a puterii, fiindcă banii de la centru vin, se respectă sau nu autonomia locală – asta e întrebare la noi? De fapt, fiecare guvernare exploatează resursele administrative pentru a-și supune puterile locale, controlând banii și utilizând represaliile contra autorităților nesupuse". (Interviu, Angajat Administrație publică locală nivelul II, Șef Secție, Soroca)

Oamenii consideră că sunt motive reale de ce autoritățile locale se bucură de mai multă încredere decât autoritățile centrale și susțin că: *"Omul trăiește în comunitate, comunitatea cunoaște toate lucrurile și bune, și rele, la nevoie primarul este pe loc, consilieri... este o deprindere, o tradiție că administrația locală,*

primăria să rezolve careva probleme mici, nu mari, careva proiecte”.

Reputația puterilor locale depinde de experiența și capacitățile funcționale ale primarului, iar din acest motiv mulți califică drept pozitiv tendința de profesionalizare a profesiei de primar: *”Pot spune că funcția de primar a devenit în proporție de 60-80% ca o profesie, oamenii s-au specializat și o duc 4-5 mandate, 3... își creează o echipă, o majoritate confortabilă, un fel de echipe locale de activiști...”.*

Specialiștii chestionați în cadrul acestei cercetări au ținut să punteze faptul că autoritățile locale îndeplinesc multe funcții nespecifice, care ar trebui să fie exercitate de puterea centrală, iar confuziile legate de competențele curente slăbesc puterile locale.

”Eu cred că autoritățile locale nu ar trebui să aibă competența ”protecție civilă”. Dacă ridicăm legea din 1994 privind protecția civilă, vedem că ea este atribuită primarului, iar la nivel de sector – pretorului, dar dacă ne uităm care sunt structurile administrative responsabile – acestea sunt secția Protecție civilă – la sector, la nivel de oraș – direcția Protecție civilă, secția Prevenție, 2 oameni care se ocupă cu prevenția, profilaxia, extrasă din 2017. Autorităților locale de I nivel li se cere să dețină un inspector titular privind protecția civilă, să-l angajeze cu salariu, să-i facă instruire, dar fără a oferi resursele necesare din partea bugetului central. În lipsă de bani, persoanele stabilite prin lege au dispărut din structura de funcții a primăriei. Ce se întâmplă în caz de război, cutremur sau orice alt cataclism?

După 2017, secția protecție civilă a fost coborâtă la nivel de secție de prevenție și subordonată detașamentului de pompieri. Legea prevede că în sectoare și în oraș trebuie să fie direcția respectivă, secția Protecție civilă. Până în 2017 erau șeful secției, specialist care se ocupa cu suprafețele acvatice, tot ce ține de alunecările

de teren ș.a., specialist care se cu protecția radiativă și chimică, altul cu detașamentele... Astăzi, acestea nu mai există. O altă problemă, este că prin hotărârea guvernului s-a aprobat un regulament administrativ-militar, prin care preturile și primăriile au obligația de a crea centre de mobilizare și recrutare, dar fără a aloca resurse pentru implementare. Se transmit responsabilitățile, dar personal nu se distribuie. Dacă se începe război în perioada asta, noi trebuie să asigurăm punctul de mobilizare și recrutare ș.a. Exact aceeași oameni trebuie să-și facă muncă mai departe ca angajați ai preturii, tot ei sunt angajați la statul major la protecția civilă și încă trebuie și să asigure și activitatea punctului de mobilizare recrutare etc. Fizic nu este posibil. Și ultima situație care a fost după declanșarea războiului în Ucraina – noi încă am fost implicați în gestionarea fluxului de refugiați”.

Un nivel de informare și publicitate a deciziilor puterilor locale menține interesul cetățenilor, dar există și critici pe care primăriile nu le i-au în considerație: *”Discuțiile primăriei cu cetățenii sunt publice, cine dintre cetățeni este interesat, participă la aceste discuții, de ex., reparația drumurilor. Toate deciziile sunt publicate. Ședințele consiliului au loc online și pe observatorul de nord transmise direct. Cel mai recent exemplu la noi la Soroca ține de modul în care Primăria a organizat consultările asupra stației de epurare – au fost organizate discuții cu persoane din diferite domenii și s-a luat o decizie în favoarea cetățenilor, ca viitoarea stație de epurare să fie construită în afara orașului, nu între Egoreni și Soroca Nouă, după proiectul european, căci pe urmă era să fie greu de gestionat, aici e altă situație”.* (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Observăm, totuși, că participanții compară și observă diferențele între standardele de transparență aplicate de primărie și de administrația raioanelor: *”Cu Consiliul Raional a fost o încercare de a trece o decizie mai pe*

la spate, din fericire s-a reacționat la timp, era vorba de casa socială pentru bugetari, medici, profesori, copii cu dizabilități, familii cu mulți copii. S-a făcut o evaluare și, a venit ca un val din alt raion, Curtea de Conturi a stabilit că este o anumită sumă pentru familie, și s-a decis că peste jumătate de locatari trebuie dați afară, inclusiv familia mea. Erau care au depășit cu 120 lei, cu 1000 lei, nu erau sume enorme. Erau presați de Curtea de Conturi și adia a dosar penal pentru comisia care a semnat contractele. Noi când am semnat actele, ni s-a spus că totul este bine. Noi am reacționat la timp, președintele cu multe nu era la curent, la o ședință s-a scos de pe ordinea de zi, la a doua nu a trecut, așteptăm următoarea ședință. Dar din nou, am argumentat și, repet, până nu am ajuns sus, la Guvern, nu s-a ajustat decizia". (FG, Soroca, 12 persoane, Iulie 2022)

Cetățenii nu se declară, însă, informați despre modul în care se iau deciziile în primăriile lor. Numai 36,6% se declară informați față de 59,3%, care contestă afirmația, iar răspunsurile care indică lipsa de legătură între deciziile luate în consiliile locale și raionale sunt în creștere. Totuși, Omnibusul național atestă faptul că cetățenii reclamă calitatea informării la nivel de comunitate și formalismul practicilor curente.

"Autoritățile locale postează cu o zi înainte subiectele de la viitoarea ședință, dacă reacționează cineva, este bine, dacă nu, chiar mai bine. Nimeni nu-și propune să consulte cu adevărat oamenii. În plus, există multă obscuritate asupra modului în care se cheltuiesc banii bugetului local; de regulă, primarul sau președintele raionului se laudă cu realizările, dar o fac de parcă ar fi achitat din propriul buzunar. Oamenii nu înțeleg că totul se plătește din banii publici, iar pentru asta trebuie să știm prioritățile, să fie evaluate deciziile care vizează cheltuielile din buget".

62,9% susțin că nu sunt la curent cine decide

și cum în consiliul local, la fel cu 69,1% care spun același lucru despre consiliile raionale. Din nou, observăm o bază de satisfacție mai largă în mediul rural (41,9% vs 31,1% urban), corelații pozitive fiind fixate în dependență de venituri, studii și vârstă mijlocie. Cele mai rele scoruri punctează respondenții consiliilor locale la capitolul informării publice, mai ales persoanele cu studii incomplete și generale (70,9% și 72%), vorbitorii de limbă română, persoanele inactive economic și persoanele în etate. Datele arată atitudini mult mai negative față de consiliile raionale printre bărbați (71,9%), persoane cu studii incomplete, economic inactive și nivel de venituri modest.

Întrebați dacă au apelat la ajutorul autorităților locale în ultimele 12 luni, 1/3 dintre respondenți susțin că au apelat la primari (29,5%) sau la consilieri (19,6%). Numai 5,1% dintre respondenți au apelat la președintele raionului sau la consilieri raionali (5,4%). Este evident că primăria este instituția cea mai frecventată, acolo unde se rezolvă, de fapt, problemele reale ale cetățeanului. Cel mai mult au apelat la autoritățile publice locale femeile (32%), persoanele de vârstă medie sau în etate, persoane cu venituri modeste, în ordine descrescătoare. La fel, cel mai mult și-au contactat în ultima vreme primarii persoanele din mediul rural (42,8%) față de numai 13,5% din mediul urban. Putem afirma, în acest fel, că mediul rural stabilește în mod natural o comunicare mult mai strânsă cu puterile locale, iar orașele sunt mai distante. Rugați să evalueze activitatea primarului din localitatea lor, respondenții apreciază, în primul rând, profesionalismul acestuia/acesteia (61,6%), deschiderea sa spre public (52,3%), răspunderea în fața cetățenilor (49,6%) și transparența în procesul decizional (47,6%).

S-a constatat că cel mai mult că au apreciat primarii persoanele cu venituri modeste (64,4%), populația de la sate (69%), persoane cu studii incomplete (64,9%) și tinerii (64,8%). Caracterul

transparent al luării deciziilor a contat cel mai mult pentru persoanele din mediul rural (57,8%), tineri și persoane cu studii incomplete.

"Primarii nu sunt decât niște cerșetori, care reușesc să facă ceva, rupând bani de la centru pentru a rezolva probleme de interes comunitar, dar sunt foarte dependenți de puterea centrală".

Cele mai importante probleme de interes local sunt, în ordine ierarhică, următoarele: construcția/reparația drumurilor și podurilor – 44,6%, accesul la servicii de canalizare centralizată – 23,8%, aprovizionarea cu apă – 22,6%, salubritatea – 18%, aprovizionarea cu gaze naturale – 16,1%, amenajarea terenurilor de joc pentru copii și terenuri de sport cu echipament corespunzător – 13,6%, iluminare stradală – 10,4%, reparația școlii/grădiniței, alte instituții extrașcolare – 7,4% etc. La oraș, ierarhia problemelor percepute de cetățeni este diferită, dar legată în mod egal de infrastructură, inegalități, acces la utilități.

"La noi (Sorocea) nu găsești locuri pentru copii la grădinițele din oraș și asta pentru că mulți vin din sate, de regulă, se dă mită pentru a obține loc liber la grădiniță, iar populația originară din oraș nu are locuri. Apoi se mai dau bani și în fondul grădiniței, mai mult – obligatoriu. Cine nu dă, copii lor sunt neglijati..."

"Avem probleme și cu accesul la utilități: apă, canalizare, gazificare... De fapt, acces este, dar este foarte scump pentru o familie cu venituri mici. Opinia mea este că la țară problemele sunt de altă natură – totul depinde de primar: dacă vrea, trage apă/gaz, nu vrea – nu trage, totul este individual de la sat la sat".

Populația din mediul rural este cea mai interesată de asigurarea cu utilități curente (apă, gaze) – 37%, în timp ce locuitorii orașelor sunt mai interesați de parcuri și zone verzi (18,1%), terenuri de joc pentru copii și terenuri sportive (18,9%). Serviciile de salubritate sunt o

problemă mult mai acută la sate decât la orașe, iar cel mai interesat de proiectele de iluminarea străzilor sunt tinerii (14%) și persoanele de vârstă medie (15,2%).

Cetățenii recunosc că se implică puțin în rezolvarea problemelor comunitare. Astfel, 30,2% dintre respondenți susțin că nu au participat (niciodată) la asemenea activități pentru că nu au timp liber sau pentru că nu-i interesează (13,7%). Cei mai timizi să se implice în activități de interes comunitar sunt tinerii – 38,4% din tineri (18-29 ani) nu au găsit timp, fiind urmați de populația cu studii incomplete – 36,3%, venituri modeste și populația urbană. Doar 19,5% dintre respondenți au fost implicați în activități de interes comunitar. 18,4% au preferat să doneze bani; au participat la audieri publice sau la adunări organizate de autoritățile locale cu populația 9,9%.

Unii dintre ei au organizat audieri publice ori au fost implicați în comunicarea unor proiecte cu populația din aceeași comunitate (4,6%) sau au participat la elaborarea proiectului de rezolvare a unor probleme comunitare (la ședințele consiliului local) – 4,3%; au scris/inițiat petiții/scrisori colective în adresa primăriei privind rezolvarea unor probleme în comunitate 4,1%. Anumiți respondenți au motivat lipsa lor de implicare în rezolvarea problemelor din comunitate prin faptul că nu au dispus de banii care eventual li s-au cerut (14,8%). Se pare că cel mai mult au donat bani pentru rezolvarea unor probleme comunitare populația din mediul rural – 25% (față de 10,5% populație urbană), iar aceste practici au fost mai puțin sprijinite de tineri (16,5%), persoane în etate (15,7%) și persoane vorbitoare de rusă (8,7%). Persoanele în etate sunt cei care au declarat că nu sunt interesați să se implice (19,5%), urmați de persoanele inactive economic.

Respondenții sunt pregătiți să participe pe viitor la diverse forme de implicare publică. În

temei, aceștia se arată dispuși să participe la adunări publice (46%), la ședințe de lucru sau la elaborarea unor propuneri și proiecte de rezolvare a unor probleme (35%), dar se arată nehotărâți să participe la greve sau mitinguri. 71,8% nu susțin necesitatea unor mișcări de protest stradal, fiind rezervați și în privința unor petiții colective (63,1%) sau a unor audiențe (60%). Cei mai dispuși să participe pe viitor la acțiuni concrete de interes comunitar sub forma unor adunări publice sunt tinerii – 50%, persoanele cu studii superioare – 51,2%, persoanele active economic și persoanele cu venituri înalte – 52,5%.

Autonomia locală este un concept împărtășit pe larg de cetățeni. Nivelul de încredere în autoritățile publice locale presupune, în opinia lor, competența de a administra autonom treburile de interes local. Cel mai mult se amestecă (nepermis) în activitatea primăriei locale consiliul raional (47,1%), ceea ce nu este privit cu ochi buni de către populație. Și consiliul raional intervine prea des în activitatea primăriei (43,7%), deopotrivă cu partidele politice (43,7%), comparativ cu alte autorități publice care influențează, la rândul lor, starea democrației locale: Președinția RM (29,7%), Parlamentul RM (33,9%) și Guvernul RM (37,5%). Printre instituțiile cu cel mai redus nivel de încredere se găsesc partidele politice. Rugați să-și expună mulțumirea lor față de partide, am constatat că respondenții s-au ferit să trateze puterile locale ca emanații ale unor partide politice, singularizându-le în funcție de calități, experiență, competență.

"(Să știți) că oamenii votează partidele, nu personalitățile, numai la nivel central, chiar dacă sunt partide care se bazează numai pe o persoană, două, în timp ce la nivel local nu este votat partidul, este votat omul. Când unii spun (manipulând) că un anumit partid politic a pierdut alegerile, noi toți înțelegem că acesta a pierdut din lipsa de încredere în persoanele cu

care a mers în alegeri. Din acest motiv, fiecare din alegerile locale accelerează traseismul politic, mulți primari se desprind de un partid și ajung în altul, altele încearcă să convingă diverși candidați să migreze spre alte formațiuni, dând impresie că au voturi mai sus la nivel local. Că au atâția primari, consilieri, acces la diverse forme de resurse. În realitate, la nivel local oamenii votează omul, pentru că îl cunosc, indiferent din ce partid ar fi". (Interviu, Angajat Administrație publică locală nivelul II, Șef Secție, Soroca)

O altă întrebare pe care am inserat-o în Chestionarul Omnibusului comandat companiei CBS Research a fost legată de atestarea gradului de autonomie locală, care ar trebui să asigure puterilor locale dreptul și competențele efective de a acționa în numele comunității lor. Deși am inclus o conotație negativă verbului "a se amesteca", respondenții susțin că rolul consiliului raional este în general pozitiv (60,5%), iar al partidelor politice – negativ (44,7%).

Opiniile colectate în acest sondaj remarcă influența pozitivă a Parlamentului (43%) și a Guvernului (44%) și un scor relativ negativ în raport cu Președinția RM (47,4% față de 35,3%). Cei mai mulți dintre respondenți se îndoiesc că avem în Republica Moldova democrație locală înainte de toate pentru că (1) *statul se află în continuare sub monitorizarea Consiliului Europei pe subiectul autonomiei locale și (2) lipsa de capacități efective de a exercita competențele recunoscute de lege vorbesc în defavoarea întrebării formulate. "Nici primarii nu cred că avem autonomie locală"*.

Conform aceluiași sondaj al CBS Research, doar 23,2% cunosc despre existența unor relații de nepotism la primărie, 55,6% nu cunosc despre astfel de relații, iar 21,2% nu știu despre acest fel de angajări. Aceste date indică că la nivel local, posibilitatea angajării pe baza unor relații de rudenie sau prietenie este mai redusă, cauza fiind comunitatea, care e mult mai restrânsă în

jurul primăriei decât în marile urbe ca Chișinău, Bălți sau Cahul.

Cei mai nemulțumiți de influența partidelor politice asupra activităților primăriei sunt, în temei, bărbații (48,2%), persoanele de vârstă medie (50,1%), persoanele cu studii superioare (51,5%) și persoanele economic active (49,3%). Observăm că populația din orașe este mai critică față de rolul Președintelui RM în raport cu activitățile primăriei lor (60,4%), comparativ cu populația rurală (25,7%). Aceeași dinamică se observă în rândul persoanelor economic active: 54% evaluează negativ influența președinției. Cel mai mult salută intervențiile Parlamentului în domeniul puterilor locale tinerii (47%), persoanele cu studii medii (67%), vorbitoare de limbă română (54,2%) și persoane cu venituri înalte (42,2%).

Populația are niște opinii fixe asupra situației în care primarii și consilierii locali ar primi susținerea conducerii statului. Astfel, cei mai mulți (48,1%) susțin că sprijinul conducerii poate fi primit numai atunci când primarul face parte din același partid aflat la guvernare. O altă opinie la fel de populară este că puterile locale pot fi susținute de conducerea statului dacă au suficientă experiență (42,8%). Datele colectate vorbesc despre faptul că populația știe și crede că susținerea statului este politizată și se oferă pe baza unor loialități de un anumit fel. Numai 19,1% consideră că primarul poate fi ajutat de stat dacă este în opoziție, iar acest statut este similar cu cel de candidat independent (21,9%).

Mai ales persoanele cu studii superioare sunt convinse de faptul că numai dacă ești afiliat la guvernare, poți obține resurse și sprijin din partea conducerii (60,2%), opinie împărtășită de persoane economic active (56,7%) și venituri înalte, cu locul de reședință în mediul rural (52,1%).

Reforma administrativ-teritorială este susținută

mai ales de persoanele cu studii superioare (20,8%), din mediul urban (15%) și cele vorbitoare de română (16,7%). Subiectul reformei administrativ-teritoriale este important, dar încă înțeles în diverse feluri, după cum arată discuțiile cu cetățenii.

"Reforma este bună numai dacă răspunde așteptărilor populației. Dacă începi cu închiderea școlilor, atunci populația se va împotrivi. Atunci când am trecut la județe, spitalele au fost mutate în noile centre administrativ-teritoriale, astfel încât dacă centrul era la Edineț, orașele mici din jur au rămas fără nimic (Dondușeniul). O naștere cezariană nu era posibil de făcut decât la Dondușeni. Pentru centrul județean e bine, dar pentru ceilalți este rău. Ca și în cazul satelor Sorocii: pentru Soroca este bine, pentru sate este rău, pentru că bugetul vine tot la Soroca și repartizarea are loc așa... cum are loc".

Pe de altă parte, mulți dintre respondenți consideră că reforma este actuală și se impune ca prioritate: *"Structura actuală pe raioane este total depășită, este un mecanism învechit... Partea morală a problemei este că autoritățile centrale consideră că ei încă mai pot exploata pe verticală administrația teritorială. Consiliile raionale, de obicei, dublează organele centrale, deciziile se iau acolo, repartizarea banilor se face politic la nivel de guvern și ei doar le trec de pe un cont pe altul, și încă nu le folosesc rațional și după interesul de partid".*

Întrebați despre democrația locală, cetățenii o percep drept o formă locală de exprimare a drepturilor și obținere a protecției sociale locale fără intervenția APC: *"Dacă vorbim de democrație locală, atunci ar trebui să ne referim nemijlocit la o instituție, activitatea instituției. La nivel de popor este cu totul altceva. Ea și așa există fără intervenții, de ex., guvernamentală, locală, APL. Dar, când spunem democrație locală, ne referim strict la activitatea instituțiilor publice."* (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Cetățenii percep intervenția APC asupra localităților drept invazivă, care le încalcă dreptul la dezvoltarea locală și politizarea instituțiilor care sunt mai aproape de cetățeni decât de APC: *"Capacitatea instituțiilor guvernamentale de a-și gestiona personal resursele, formele și de a decide domeniul pe care îl gestionează, bugetul, personalul, fără ca să primească indicații de la guvern etc. Asta vorbind despre democrație locală, descentralizare etc."* (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Percepția față de democrație este pozitivă, cetățenii compară democrația cu bunăstarea și lipsurile cu ocupația sovietică și dictatura. Implicarea guvernului în treburile primăriilor din cauza unei centralizări excesive provoacă efecte negative pe care cetățenii moldoveni le percep ca o rămășiță a ocupației sovietice și cer ca primăria să fie cât mai autonomă, respectiv, să își formeze un buget mai consistent din taxele care le colectează.

"Nu este un nivel de trai normal dacă nu este democrație. Dacă nu ai libertate, nu ai nimic; ce fel de trai? Pe vremea sovietică erai obligat să fii la anumite vreme, să faci anumite lucruri. Acea nu era democrație, ci dictatură. Și nu trebuia să mă gândesc, trebuia să fac ceea ce mi se spunea, eu eram executor. Dar dacă vorbim de democrație, eu pot să-mi clarific singur. Democrația înseamnă cu totul alt sistem de viață. Numai nu trebuie să încurcăm democrația cu "demohoția". Noi dispunem de democrație, dar până când nu va fi justiția, nănașismul, cumătrismul, toate puse la punct... Trebuie date la o parte și de început într-adevăr democrație. Eu, la fel, nu pot să aleg între democrație și bunăstare. Greu de spus. Atunci când crește bunăstarea, crește și necesitatea de a te manifesta, ai mai multă nevoie de a alege, de a gestiona și timpul etc." (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Legătura dintre oameni și primărie este mult mai

strânsă decât față de alte instituții, de aceea conform datelor unui sondaj realizat de IPP¹, primăria este pe al doilea loc după biserică în rândul instituțiilor în care au încredere cetățenii R.Moldova. Administrația locală este privită cu încredere de către comunitatea sătească în principal, care iese rar din sat și încearcă să rezolve toate problemele de care se lovește la instituția locală: *"Democrația depinde de presă, de societatea civilă care este implicată. La noi, să zici că avem o societate civilă implicată pe soluționarea anumitor probleme nu putem. Să fie mai activă, să ceară de la conducere, instituții, să crească nivelul de bunăstare! Sau problema cu care s-au ciocnit să fie rezolvată mai...! Dar mergem mai iterativ. Despre democrație, descentralizare. Avem, în general, nevoie de primării ca instituții de stat, deoarece multe persoane se adresează cu problemele lor ca să fie rezolvate. Eu, ca un agent economic începător, am fost purtată de la o instituție la alta fără a clarifica problema, ca atare. Ceea ce se face prin ghișeul unic este foarte bine. Altfel trebuia să mă duc la primărie sau oricare altă instituție să rezolv întrebarea, nu să mă poarte ba la Fisc, ba în altă parte, să pună problema ce pachet de acte trebuie să pregătesc cert etc. Dacă se pune problema de organizare teritorială, în general, nu văd necesitatea consiliilor raionale la nivel de țară. Nu suntem o țară atât de mare ca să ții atâtea instituții bugetare. Eu, personal, timp de atâția ani, nu am avut nicio tangență cu consiliile raionale, la primărie – da. Nu este necesitatea reală."* (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Reforma administrativ-teritorială este una vizibil necesară atât pentru oamenii de afaceri sau lucrătorii structurilor de stat, cât și pentru cetățenii simpli care nu interacționează deloc cu consiliile raionale, acestea devenind niște structuri a căror utilitate practică cetățeanul simplu nu o înțelege. Întrebați cum văd necesitatea consiliilor raionale

¹ Barometrul Opiniei Publice 2022, <https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Prezentarea-rezultatelor-BOP-2022.pdf>

și organizarea administrativ teritorială, cetățenii răspund că nu percep utilitatea organizării teritoriale actuale: *"Se auzea ceva la nivel central, dar numai la nivel de zvonuri. A mai rămas un an până la alegeri. Este necesară această reformă. Dar, faptul că noi spunem nu înseamnă nimic. Asta puterea centrală trebuie să facă această reformă. Și noi, majoritatea, clar că suntem pentru ca să fie reorganizat în județe, fie regiuni, dar iarăși se vede mâna politicianului. Ei nu au niciun interes să facă asta. Și chiar dacă o vor face, o vor face în așa fel ca să aibă influență asupra „baronilor locali”, celor care numai supraveghează și au un anumit număr de votanți locali. Nu au interes. Noi că ne dăm cu părerea, nimic nu înseamnă. Statul nostru este ca o familie. Moldova este foarte mică. Dacă procurorul de la Briceni nu este cumătru cu mine, atunci este cumătru cu vecinul meu. Oricum, noi fără rezolvare administrativ-teritorială și ceva mai amplu... Noi ne-am îngrămădit într-o familie și ne certăm ca într-o familie. Puțini am rămas."* (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Reforma administrativ-teritorială din 1998, care a dus la apariția județelor, a fost văzută de unii cetățeni cu mai puțină expertiză drept negativ, dar o parte considerabilă a societății se acomodate și până astăzi înțelege că reforma din 1998 nu doar că a fost necesară, dar și faptul că anularea acesteia în 2001 a însemnat un regres în calea dezvoltării locale, ceea ce se resimte astăzi acut.

"Nu mai răspund niciunul. Am fost consilier din 2003 până în 2007 și vă spun că niciun consilier, încălcând o lege, încă nu a fost tras la răspundere. Fiecare își face interesele. Sunt grupări, înțelegeri cu primarii. Vremea sovietică! Eu, în general, nu văd primăriile, tot asta. Trebuie de lichidat tot! Și de făcut cum au fost odată județele! Te duci la primărie, specialiști nu sunt. Te duci la inginerul cadastral, el zice că pentru 3 mii de lei nu vrea să facă atâta lucru, ca să lucreze lui trebuie să-i plătească. Ori dați salarii normale, ori dați oameni competenți. Toată viața

a măturat străzile sau a lucrat la vie și vine aici primar." (Fost consilier local, FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Competența primarilor la fel este pusă la discuție întrucât unele primării sunt prea mici ca să prezinte interes pentru oameni mai competenți. O eventuală reformă administrativ-teritorială trebuie să ia în calcul o instituție APL de nivelul II care să dețină destul personal calificat care să extindă expertiza în raportul cu APL de nivel I.

"Ar trebui să fie după competențe și să i se acorde, de ex., pe 2 ani o listă de probleme. Ți-ai asumat, de ex., un plan... Trebuie oameni competenți care să rezolve problemele reale ale oamenilor. Ai contractat un inginer cadastral sau un specialist de la cadastru adăugător să rezolve întrebarea, dar nu să vină la lucru și să-i treacă ziua. Referitor la primar, ar trebui să fie o funcție managerială: timp de 2-3 ani dacă nu s-a făcut nimic, gata! Dar nu: m-au votat anul acesta, mai fac ceva, pe urmă 3 ani mă mai odihnesc, dar dacă mă mai votează și la anul tot așa, în general, gata! Ei fac interesele unora și în rest se odihnesc! Nu mă reprezintă." (Fost consilier local, FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Democrația locală se bazează pe activismul comunității în raport față de problemele sale și de inițiativa civică a oamenilor liberi de a construi un mediu prietenos vieții din perspectiva socio-economică, dar și a altor dimensiuni ale vieții umane. Lipsa unor centre economice și prietenoase dezvoltării locale reduce activismul civic prin migrarea cetățenilor activi și ambițioși în locuri cu o perspectivă de dezvoltare mai mare. Acest lucru diminuează capacitățile umane ale comunităților locale de a crește o democrație locală capabilă să producă schimbări comunitare și instituționale care să mențină activă atât democrația locală, cât și perspectiva de dezvoltare a țării.

"Nu avem o societate civilă. În Chișinău mai sunt

câteva mișcări care vociferează problemele cu care se confruntă populația, dar la nivel de raion nu știu dacă se întâmplă asta. Avem un grup în care comunicăm, ne expunem problemele, clar că nu se rezolvă, dar oricum. E una când vine un om și e altceva când vin mai mulți și spun că nu este undeva lumină sau trebuie de făcut un teren de joacă etc. Pe facebook avem un grup de vreo 18 mii de oameni. (...) Eram mai tânăr, ne adunam cu mahalaua la un pahar de vorbă și rezolvam ceea ce trebuia. Pe parcursul anilor, ne-am făcut canalizare, drum cu ajutorul locatarilor, prin asociație. Și aceea nu e efectivă, că eram funcționar și nu aveam dreptul să mă implic, și am făcut de formă. M-am străduit să iau multe asupra mea și acuma sunt mulțumiți mai mulți. Referitor la televiziune, ce să vorbim? O țară întreagă nu știe ce se finanțează și de unde se iau banii, dar voi ne întrebați pe noi care nu avem sursă de informare... Coloana 5 spune așa, coloana 6 spune altfel. De unde noi să verificăm dacă și jurnaliștii... La nivel local, nu trebuie să fie niciun primar, niciun partid, trebuie să fie localizat. Dacă sunt 500 de locuitori, de unde să ia primarul specialist în agricultură, în... ? Primarul se primește că este ori recepționist, ori e specialist de profil îngust-larg în toate domeniile.” (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Efectele dezvoltării tehnologice asupra societății moldovenești amplifică necesitatea reformelor locale. Oamenii nu merg la centrul raional decât foarte rar și în principal cu probleme minore de acte. Posibilitatea de a accesa online toate informațiile și multe acte care anterior le cereau de la centrul raional au redus din necesitatea acestei instituții în viața comunităților locale.

”De ex., un primar sau partid își asumă laudele pentru banii care au fost investiți prin proiecte. S-a tras canalizare în localități, ei vin cu declarații că datorită lor s-a tras canalizare și, dacă vin alții, nu va fi apă și canalizare. Astfel se influențează opinia. Unele sate nu mai au nici populație, nici specialiști nu mai sunt. Trebuie să fie un ghișeu

unic. În 2003, când s-a început reforma teritorial-administrativă, nu erau pregătiți oamenii. Acum este totul online, și învățătura inclusiv. Fix așa și cu actele, acum mai multe se poate de făcut. Cu reforma teritorial-administrativă va fi mult mai pe înțelesul oamenilor, pentru că vor ști unde să se adreseze. De ex., cineva a scris o cerere sau o plângere: deja persoana care recepționează o direcționează altui specialist cu competențe exact pe problema dată, fie cadastru, poliție, să i se rezolve problema suprimată de 10 instituții de care cetățeanul nici nu știe.” (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Democrația locală se lovește de birocrăția centralizării aparatului administrativ al statului și nu reușește să aducă beneficiile altor exemple de state. Descentralizarea competențelor ale APC către APL ar ușura antreprenorilor și activiștilor civici efortul de a crea ceva la nivel local spre beneficiul comunității și dezvoltarea regiunii.

”La noi legislația nu este permisivă, deoarece când ai o inițiativă, vrei să faci ceva, strângi semnăturile necesare, chiar și cu contribuție proprie, sunt unele tangențe care nu sunt chiar în bună legătură cu ceea ce prevede legislația. Se începe – agenția de mediu, agenția de eficiență energetică etc. Și ajungem și ne întrebăm unde este descentralizarea locală?! ” (Antreprenor, FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Lipsa unei societăți civile locale care să identifice cele mai stringente probleme ale comunității și să se implice în rezolvarea lor lipsește comunitățile locale de o finanțare țargetată asupra problemelor și implică factori decizionali pe plan local către cheltuirea unor fonduri externe în obiective mai puțin utile comunității sau inutile practic, ceea ce duce la irosirea unor fonduri de dezvoltare importante în împiedicarea dezvoltării locale și chiar pierderea încrederii partenerilor de dezvoltare care nu văd rezultatele investițiilor.

"Până la urmă, noi nu știm unde se transferă banii din bugetul granturilor. Se anunță la sfârșit de an unde s-au cheltuit, dar noi efectiv rezultat nu vedem. Tot ce se rezolvă pentru bunăstare sau amenajare este tot din bani europeni sau extra. De ex., Eco-Răzeni: din bani europeni s-a făcut centrul de dezvoltare a antreprenoriatului, se fac instruiți, s-a făcut o brutărie. Este un rezultat, se vede ce se face. Alt exemplu, la Ruseștii Noi s-a reparat din fonduri străine o clădire mare, din care au făcut un business centru pentru Ialoveni. Bani cheltuiți aiurea, vreo 14 milioane de lei, inclusiv și din bugetul local. Fără destinație. Ca să creeze niște funcții. S-au făcut câteva ședințe acolo iarna – frig, fără încălzire. Pentru ce? Ca să facă periodic câte o ședință? O clădire ineficientă. Scopul a fost că să adune tineri, antreprenori, dar..."

Centralizarea excesivă în R.Moldova reduce potențialul zonelor din afara Chișinăului de a se dezvolta. Orașul Ialoveni, care se află la 5 km de orașul Chișinău, duce o lipsă acută de fonduri pentru dezvoltare, locuitorii orașului Ialoveni duc lipsa unei infrastructuri urbane de care este nevoie ca să asigure necesitățile unei comunități, astfel aceștia merg tot mai mult în Chișinău pentru a rezolva problemele care apar sau chiar pentru o simplă plimbare în parc.

"La Hîncești sau Căușeni, îmi pare că sunt mai mulți oameni decât în Ialoveni. La Ialoveni nu este un parc, nu ai unde merge și, vrei nu vrei, te duci la Chișinău. În asta este și avantaj, dar și dezavantaj – că nu se dezvoltă. Ialoveni este ca un fel de raion de dormit, pentru că populația activează mai mult la Chișinău. Se construiesc blocuri, dar grădinițe nu-s, nu este unde să mergi. Să se unească societatea civilă, să găsească un ONG, chiar oamenii să se unească, să facă o asociație și să ceară asta – noi vrem un parc, un... În fiecare zi trebuie de luptat cu asta. Dacă se lasă de azi pe mâine, nu se va rezolva nimic." (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Respondenții din cadrul focus-grupului sunt interesați de calitatea serviciilor prestate de către APL ori acestea, fiind subfinanțate, nu pot oferi servicii calitative prin angajarea unor specialiști care nu vor lucra cu salariul minim pe economie. Reforma administrativ-teritorială ar trebui să rezolve aceste probleme astfel ca APL să poată oferi serviciile necesare comunității locale și să îmbunătățească traiul comunităților locale.

"Dacă vine cineva cu studii superioare să gestioneze 600 de oameni... fără carte... pentru 3 sau 5 mii de lei... Ce-i trebuie lui? Și vine un primar și gestionează 5 mii de locuitori, are agenți economici; el are acolo și putere, și consilierii sunt alții. Asta nu e că eu mă duc la Suruceni și întreb: Da unde este inginerul cadastral? Inspectorul fiscal? A rămas primarul și paza. Apoi asta este administrație publică? Primarul și paza? Mă duc la Horești: HG 1075 privind situațiile excepționale: Câte cereri ați lucrat cu agenții economici? Răspuns: Da ce-i asta? Da de unde-i? Eu 10 ani te-am învățat, omule, am umblat în MHC, și tu până în ziua de azi nu știi ce înseamnă asta? Avem primari care primesc banii și cu asta s-a terminat, dar când dai să rezolvi... Am făcut un proiect prin Ministerul ecologiei și am văzut cum cei 25 de consilieri numai stau și votează, și primesc bani. Ce mai trebuie să mă implic și eu în tot asta? Eu am de hotărât problema care mă deranjează pe mine, în rest – nu au treabă, nu sunt cointeresați. Aparat de votat! Hai să luăm toți primarii! Sunt numai vreo câțiva care mai fac câte un drum, canalizare, în rest – foaie verde, doi chiperi. Administrația publică locală din primăriile mici nu este rentabilă. De asta trebuie de făcut ceva mai mare, unde să fie concentrate bugete, ca fiecare primar să poată gestiona, să acorde suport agentului economic în dezvoltare, să dezvolte locuri de muncă, să aducă bani și să poată lucra. Dă-i mână liberă! Dar așa, el lucrează, nu lucrează, dă bani în buget, bugetul vine înapoi, și el șade ca o marionetă."

Cetățenii Republicii Moldova vor un trai european, cu toate beneficiile care le au cetățenii europeni. Majoritatea cetățenilor sunt în cunoștință de cauză cu nivelul de trai ridicat din statele UE și acesta este un reper pentru condițiile pe care le doresc. Migrația din R.Moldova nu este actualmente neapărat din cauza sărăciei, cât și din cauza serviciilor precare care le pune la dispoziție APC și APL.

"Noi peste tot vorbim de nivel de trai european. Acolo statul aduce aproape toată infrastructura până la consumator. Dacă ești producător, îți creează condiții și tu achiți tariful puțin mai mult, dar oricum nu plătește 10 mii ca să-ți tragi linie de gaz. Toate finanțele astea, dacă ar fi concentrate într-un punct mai mare, atunci ar fi rentabilitatea mai mare. O primărie cel puțin 5 mii de oameni trebuie să-i aibă. În România câte județe sunt? 40? 32? Și noi avem 33 de raioane. 3 județe din România sunt cât toată Moldova noastră. De la 5 mii locuitori într-o primărie! Da, eu sunt de acord, acolo sunt 32 de specialiști." (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

"Aceiași oameni împărțiți pe localități, iarăși, cu o formulă oarecare. Totul începe de sus. Fiecare localitate are bugetul ei. În primul rând, vor fi mai puține salarii. Banii oricum vor veni în localitate pentru reparație, infrastructură, canalizare, distracție, multe ce trebuie pentru prima necesitate. După ce am desființat bugetele și am trecut la raioane, controlul asupra turmelor e mai mare și mai puternic. Primarii comunică mai bine cu puterea centrală și adună voturi. Ei se gândesc numai la voturi. Dacă vor fi județe, va fi oleacă mai greu de tras."

Structura APL de nivelul II îndeplinește niște funcții ale statului în teritoriu, respectiv sunt nevoite să colaboreze cu partidele de la guvernare sau sunt taxate de către guvernare pentru lipsa colaborării. Politizarea APL II provoacă inegalități în afara Chișinăului, iar acest lucru aduce după sine efectele ulterioare.

"Banii se împart după partidele politice. Sistemul de acuma foarte ușor asta face. A fost o perioadă, aproximativ 2010-2015, când era peste tot descentralizare, descentralizare... Cât de cât s-a rezolvat. După 2015 înapoi, 2019, pe urmă pandemia – totul s-a centralizat iarăși. Toate finanțele, reformele cu fiscalitatea... tot s-a centralizat. Ce capacitate bugetară tu să-i spui unui raion, dacă el nu are nicio pârgă legală ca să intervină?!" FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022)

Reforma administrativ-teritorială trebuie să țină cont și de dezvoltarea tehnologiilor, dar și de necesitățile societății. Comunitatea locală a fost, în mare parte, pentru reîntoarcerea la raioane în 2001 din cauza faptului că infrastructura rutieră era precară după 1990 și ar fi fost o problemă ca oamenii să se deplaseze la județ în loc de raion, care ar fi fost de câteva ori mai mare, astăzi aceste impedimente nu mai există.

"1998-2003. Dacă erau lăsate măcar pe 10 ani, era altceva. Orice reformă are nevoie de timp de realizare. Dacă nu-i dai măcar 5 ani să vezi efectele, să faci și statistică, câtă populație decedează, se naște... Fiecare trebuie să aibă cifre concrete. Când se trage apeductul, se calculează ce diametru sau presiune trebuie. Tot așa și cu numărul populației. Undeva bugetele mici trebuie concentrate într-un buget mare. O localitate cu 300 de oameni și are 1,5 mil. de cheltuieli, nu venituri, dar cheltuieli. Asta e rentabilitate?!"

Acum ar fi mult mai simplu de trecut la reformă: alte tehnologii, multe servicii publice se poate de trecut online. Atunci omul trebuia să facă mult mai multe drumuri. Acum va fi mult mai ușor de făcut reforma asta administrativă."

Reforma administrativ-teritorială ar însemna și descentralizarea și tehnologizarea serviciilor astfel ca comunitatea să aibă acces la servicii în localitate: *"Nu s-a schimbat. Se duce la AIPA,*

darea de seamă la Fisc pe 0, pentru 15 bănuți neplătiți, te trimit înapoi să aduci certificat că nu ai datorii. Vă imaginați? Cât îl costă pe un om de la Cigîrleni să vină la Ialoveni, pe urmă la Chișinău, pe urmă iarăși la Ialoveni, acolo așteaptă 3 zile să-i dea certificatul, pe urmă din nou la Chișinău, pentru 15 bănuți. Dacă erau 15 lei sau 150 lei... Fiscul nu ia în calcul 15 bănuți ca datorie, consideră ca 0, dar AIPA consideră.

Noi, tinerii, putem imprima acasă, putem face ușor online actele, dar un bătrân care habar nu are de telefon mobil modern... E bine tot online, binevenit pentru tineri, pentru bătrâni e problematic. Judec și după părinți, și populația de la noi din sat. Dacă apare ceva, ei pleacă la primărie." (FG, Ialoveni, 7 persoane, iulie 2022).

Capitolul IV. Inițiative cetățenești și cadrul instituțional de participare democratică. Rolul societății civile și mass-media în promovarea democrației locale (Pilonul III)

Accesul liber la presă și inițiativele voluntare ale organizațiilor societății civile sunt elemente cheie pentru orice societate democratică. Numărul organizațiilor necomerciale înregistrate în RM, conform celor mai libere reguli și standarde de asociere, a crescut permanent în ultimii 31 de ani de independență. La 1 ianuarie 2022, Registrul de Stat al Organizațiilor Necomerciale conținea numele a peste 14.324 de organizații neguvernamentale, dintre care 78% sunt "asociații obștești", restul 22% incluzând instituții private, fundații, culte religioase, syndicate, patronate, ziare și reviste non-profit, filiale ale unor asociații sau fundații internaționale, grupuri de consumatori (utilizatori de utilități). În anul 2020, Parlamentul RM a adoptat o nouă lege privind organizațiile necomerciale, principalele sale inovații fiind: eliminarea taxei de înregistrare și alte restricții privind exercitarea dreptului de asociere pentru diverse categorii de funcționari publici, cetățeni străini și agenți economici, totodată simplificând procedurile oficiale pentru înregistrarea unei organizații (15 zile).

Adoptarea noii legi a fost susținută de societatea civilă¹, iar UE a inclus adoptarea acestei legi ca progres pentru debursarea unei noi tranșe din asistența macrofinanciară promisă. Deși s-au opus adoptării acestei legi, reprezentanții unor partide pro-rusești au amenințat să boicoteze procesul adoptării sale², dar până la urmă au renunțat la blocaj, votând noua lege. Diversitatea lor uimitoare descrie neomogenitatea societății în ansamblu, dar și uimitoarea bogăție a intereselor și preocupărilor sale. Pentru că asocierea stă la baza acțiunilor colective, putem cădea de acord asupra faptului că societatea civilă formează prin resursele, scopurile și nevoile sale de bază un spațiu public deosebit de important pentru echilibrul și progresul societății.

¹ <https://crjm.org/apel-public-organizatiile-societatii-civile-solicita-parlamentului-sa-voteze-in-lectura-finalaproiectul-de-lege-nr-109-privind-organizatiile-necomerciale-fara-modificari-ce-ar-ingreuna-activitatea/>

² Principalele acuzații ale PSRM/PDCM la adoptarea legii este că ea va contribui la implicarea societății civile în campanii politice, Republica Moldova va pierde independența, iar pentru a preveni aceste pericole, opoziția a înregistrat o serie de amendamente care ar fi putut crea bariere serioase la activitatea fundațiilor și participării la procesul decizional.

Integritate și transparență pe plan local

Cel mai des, respondenții se informează despre activitățile puterilor locale on-line, vizitând website-ul primăriei (34,9%) și utilizarea rețelelor de socializare menținute de primărie (33,3%). Abia în al doilea rând, respondenții se informează despre activitățile primăriei de la adunări publice (27,6%), panouri pe care sunt afișate proiecte de decizii și alte informații de orientare pentru populație (21,3%) sau alte acțiuni individuale ale primăriei în raport cu populația (18,1%). În mod curios, majoritatea populației nu are mari așteptări de la mass-media locală (TV, Radio) – doar 2,7% – sau de la distribuirea de pliante, broșuri și alte materiale informative – 6,9%. În mod categoric, 2,3% dintre respondenți susțin că nu se informează sub nici un fel despre activitățile APL. Cele mai populare mijloace de informare a cetățenilor sunt, unanim, Internetul și rețelele de socializare. Din discuțiile purtate, observăm atașamentul populației manifestat față de presa publicată local (tradițională): *"Cel mai mult respect am față de Observatorul de Nord, este mai obiectiv."*

Totodată, încrederea în societatea civilă este neuniformă, grupată frecvent de percepția negativă pe care unii respondenți și-au format-o în raport cu anumiți lideri de organizații, reprezentând o alertă în cadrul acestei cercetări. La întrebarea "ce părere aveți despre organizațiile societății civile", s-a răspuns:

"(Eu) cred că-i mai mult spălare de bani, în zădar. Nu am colaborat cu aceste organizații, știu că există. Unele organizații au proiecte interesante – există Centrul Dacia (Sorocea), desfășoară diferite proiecte legate de tineri, pregătirea de angajare în câmpul muncii, dar pe de altă parte, există și organizații cu mari probleme (de

integritate). Șeful centrului are 2 dosare penale pentru delapidare de bani, despre asta se știe de mult timp. Organizația distribuie cadouri în perioada alegerilor, uneori se raportează 30 cadouri, dar se dau mai puține". (FG, Sorocea, 12 persoane, iulie 2022)

Societatea civilă nu are o reputație ireproșabilă în opinia celor intervievați în discuțiile de grup. I se reproșează lipsa de transparență și contabilitatea dublă: *"Contabilitate dublă e la ea acasă. Pe de altă parte, foarte puține dintre aceste organizații se ocupă de problemele reale din oraș, cum ar fi asistența pentru persoanele în etate"*.

"Dacă s-ar uita cu ce mașini merg cei care conduc aceste centre, este clar că vin fonduri bune. Părerea mea personală: eu nu aș da bani dacă nu aș avea un interes. Așa e și cu finanțarea acestor organizații. Statul străin care le finanțează urmează un anumit scop sau politic, sau financiar, fie o informație, ele adună ceva. Dar sunt și oameni cumsecade".

Există reproșuri în adresa societății civile și din partea celor care recunosc importanța sa pentru sistemul democratic, accentuându-se caracterul politizat al unor organizații sau ușurința cu care acestea au început să servească intereselor de partid.

"În ultimul timp, am o părere proastă despre acest sector. S-au politizat excesiv și lumea a înțeles că ONG-urile pot fi folosite politic pentru a promova unele partide, a-i face mai credibili decât sunt. Și iată acum, dacă vorbim de rolul societății civile, avem o serie de ONG-uri care servesc puterii politice de la Chișinău, dându-

le o alură populară. Se presupune astfel că guvernarea consultă societatea civilă, de fapt lumea nu intră în esență”.

Totuși, autoritățile locale au nevoie sprijinului societății civile pentru a-și exercita în mod efectiv atribuțiile publice, de a lucra în serviciul comunității, de a consulta cetățenii și de a păstra încrederea publică.

”Una din probleme este lipsa informației și nici încercarea de a informa populația. Doi – bugetele. Când am fost implicat în consiliu, am văzut cum se iau deciziile, dar nefiind implicat direct, nu prea se vede informarea despre deciziile consiliului, mai ales cele importante, aceste dezbateri publice sunt mai mult este formalizate. Cu o zi înainte le postează, dacă cineva a reușit să reacționeze e bine, și imediat se pune la vot sau la primărie... Nu este o consultare largă așa cum ar trebui să fie. Trei – cum se cheltuiesc banii publici. Au fost niște proiecte la nivel central, raionul a fost inclus în niște grupuri unde trebuia să consulte administrația publică, doleanțele, ca un fel transmițător al doleanțelor. Eu, fiind mai activ pe rețelele de socializare, am încercat să postez câte ceva, să aflu reacția cetățenilor privind cum se cheltuie, dacă știu ei despre asta. Uneori primăria sau președintele raionului se laudă că au făcut multe lucruri, dar o fac de parcă au dat din buzunarul propriu, și oamenii nu înțeleg că aceștia sunt bani publici care trebuie consultați: cum se cheltuiesc acești bani, care sunt prioritățile. Și chiar și cetățenii trebuie să fie mai consecvenți, să facă mai multă presiune asupra administrației privind discutarea, modificarea bugetului, tot ce ține de cheltuirea banilor publici.” (FG, Soroca, 12 persoane, iulie 2022)

Cei mai familiarizați cu aceste forme de informare sunt, evident, tinerii de 18-29 ani, în proporție de 51,4%, urmați de persoanele cu studii superioare – 47%, cele economic active – 42,7%, persoanele cu venituri înalte – 43,3%

– și populația urbană. Femeile par a fi relativ mai active pe Internet și rețele de socializare decât bărbații (36,1% vs 33,4%), dar contrastul cel mai puternic îl observăm între persoanele cu studii superioare și persoanele cu studii incomplete (50,6% vs 25,1%). La fel, se constată decalajul între tineri (46,9%) și persoane în etate (22,7%). Cu toate acestea, respondenții ar prefera pe viitor mai multe adunări publice ale primăriei cu membrii comunităților lor – 48%, păstrând ca proiecție și cursul spre digitalizarea serviciilor și comunicării în timp util dintre primării și locuitori – 38,8%.

37,9% din respondenți nu cunosc dacă primăriile lor au un web-site unde-și informează cetățenii despre prioritățile și activitățile lor zilnice. Din aceleași motive menționate mai sus, 30,1% dintre femei cunosc despre existența unui site al primăriei lor, comparativ cu 41,1% de bărbați care nu s-au interesat de el. Persoanele în etate sunt, la fel, cel mai puțin informate despre site, ceea ce confirmă ipoteza unei diferențe digitale (digital gap) pe principii de vârstă și, probabil, pe criterii de accesibilitate la Internet. Surprinzător, populația rurală este mai bine informată despre site-ul primăriei (30,7%) decât cea urbană (22,8%).

72,7% dintre respondenți susțin că au accesat cel puțin o dată site-ul primăriei pentru a se informa despre activitățile acesteia, față de 27% care au negat că s-ar fi informat. Tinerii au utilizat cel mai des site-ul primăriei (80,7%), comparativ cu persoanele în etate – doar 47,4%. Observăm o corelație pozitivă între veniturile respondentului și accesarea site-ului – persoanele cu nivel mai înalt de venituri caută și se informează direct de pe site, în timp ce persoanele cu venituri reduse nu fac asta. Dintre cei care au accesat site-ul primăriei în ultimele 12 luni, 19% susțin că vizitează aceste site aproape zilnic, alții cel puțin odată în săptămână sau mai rar – 41,2%, rar (o dată în lună sau în jumătate de an) – 26,6% și niciodată – 13,3%.

Totuși multă informație nu înseamnă întotdeauna și un nivel garantat de încredere. 31,9% din respondenți nu au încredere în rețelele de socializare și 29,6% nu au încredere în informația plasată pe site-ul primăriei. Numai 16,9% susțin că au încredere în ziarele locale, comparativ cu 26,8% care au declinat. Se observă un val ridicat de neîncredere în mijloacele tradiționale de informare ale primăriilor (panouri, pliante sau informarea directă de la o persoană la alta) – în fiecare dintre aceste cazuri opinia negativă prevalează.

Cel mai mult, respondenții sunt mulțumiți de calitatea școlilor și altor instituții educaționale ce funcționează în localitatea lor – 73,2%, urmate de sistemele de alimentare cu apă – 70,3%, activitățile culturale pe plan local – 66,1%, serviciile de evacuare a deșeurilor menajere și salubritate – 63,2%. Cele mai mari nemulțumiri sunt, aparent, legate de existența/inexistența rețelilor de canalizare – 49,2%, calitatea drumurilor locale – 44,2%, salubritate – 34,7%, accesul la gaze și apă. Fiind un sondaj reprezentativ național, putem să ne dăm seama că localitățile au în mod individual diverse liste de priorități care afectează percepția cetățenilor asupra importanței acestor utilități.

Conform unui alt sondaj CBS-AXA ¹, realizat în perioada 14-28 octombrie 2022, 55% din cetățenii R.Moldova se informează de la televiziune, ceea ce reduce impactul unei informări corecte din cauza mai multor canale retransmise din Federația Rusă, iar retorica anti-democratică este vizibilă mai ales la bătrâni, care și sunt cei mai mari consumatori produse televizive; 32% – de pe rețelele de socializare, 21,1% – de pe site-uri de știri, unde predominantă este categoria cea mai angrenată

în câmpul muncii, adică 30-44 ani. Există 16% care se informează de la prieteni și vecini, dintre care cea mai mare categorie de oameni – 20,4% – sunt de nivel socio-economic scăzut, neactivi la viața publică și politică a țării, respectiv și mai ușor de influențat. Doar 11,3% se informează de la radio, cei mai mulți fiind peste 60 ani, indicând conform studiului cota de 20,0% din totalul respondenților. Problema radioului este aceeași ca și a televiziunilor, este faptul că există posturi de radio care fac parte din instrumentele de influență ale Federației Ruse. Din familie se informează 10,9%, iar numărul cel mai mare îl constituie 17,8% de categoria de vârstă 18-29 ani, ceea ce indică și un dezinteres sporit al unei părți dintre tineri față de viața publică, de aceea sursa de informare devine familia. Pe de altă parte, din alți 19,6% respondenți tineri din categoria 18-29 ani, 10,2% se informează de pe site-urile instituțiilor guvernamentale, ceea ce indică un nivel înalt de cunoștințe al acestora, dar totodată și o mare discrepanță între cei implicați în viața publică și cei dezinteresați, care nu se informează despre ceea ce se întâmplă în țară. Astfel, 5,9% din respondenți – de la colegii de serviciu, iar – 4,4% din ziare, cel mai numeros grup de 9,3% constituind cei de peste 60 ani, doar 2,9% – din zvonuri și doar 5,5% nu se informează deloc, din care 11,6%, cea mai mare pondere, reprezentând minoritățile ruso-ucrainene.

Privind încrederea în informația pusă la dispoziția publicului de către primărie distribuită prin mai multe metode, cetățenii au cea mai mare încredere în informația pusă la dispoziție de către autoritățile locale pe rețelele de socializare – 35,9%, predominant între tinerii de 18-29 ani – 48,3%. În informația de pe site-ul primăriei au încredere 36,1%, la care se numără populația cu studii superioare – 49,5% iar cea mai mică încredere în informația de pe această sursă de informare o au persoanele cu nivelul socio-economic scăzut – 24,1% și vârstnicii de 60+ ani, acest lucru indicând nivelul de cunoaștere

¹ PERCEPȚII PUBLICE ASUPRA SISTEMULUI DE SECURITATE ȘI APĂRARE A R.MOLDOVA, <https://ro.scribd.com/document/608011854/Percep%C8%9Bii-Publice-Asupra-Sistemului-de-Securitate-%C8%98i-Ap%C4%83rare-a-Republicii-Moldova?fbclid=IwAR0Xlj0Yep7fh58tk7MPOZpFdE2dyLrIFgdWYFT-0NjTJDhEjyEI4JCKbhJw>

al acestor categorii sociale.

În răspândirea informației de la persoană la persoană au încredere 34,5%, în special persoanele de vârstă 45-59 ani, care cotează 42,1%, în comparație cu tinerii de 18-29 ani, care au mai puțină încredere în informația primită verbal – 26,4%; după tineri, cel mai puțin au încredere în acest gen de informație minoritățile vorbitoare de limbă rusă – 26,6%. Mediul rural este mai expus la acest fel de informare – 38,1%, comparativ cu mediul urban – 29,8%.

În informația pusă la dispoziție în cadrul adunărilor populației și autorităților locale au încredere 34,1%, dintre care tinerii de 18-29 ani cea mai mare încredere – 36,6%, față de vârstnicii de 60+ ani, care au o încredere mai mică – 30,0%. O discrepanță mare în acest tip de informare se atestă între mediul rural (38,1%) și mediul urban (29,0%). În ședințele comune nu au încredere 24,6%, iar 22,7% nu au primit deloc prin aceasta cale informație, de aici rezultă că nu există ședințe comune într-un sfert din localitățile din R.Moldova.

În ședințele comune ca formă de distribuire au încredere 32,4% din respondenți, în special apreciază acest tip de informare persoanele cu studii superioare – 39,9%, față de cele cu studii profesionale tehnice – 29,2%. Un decalaj și mai mare observăm între mediul rural (40,5%) și mediul urban (23,7%). Puțină încredere în ședințele comune au 33,2% dintre respondenți, unde cea mai mică încredere o au tinerii de 18-29 ani – 42,5% – față de vârstnicii de 60+ ani, care se cumulează cifra de 23,7%.

Panourile informative ca sursă de informație pusă la dispoziție de către primărie se bucură de încrederea a 29,6% dintre cetățeni, fără decalaje majore între categoriile de respondenți, cu excepția mediului rural – 35,8%, în comparație cu mediul urban – 22,7%, ceea ce scoate în evidență că mediul rural este mult mai încrezut

în instrumentele de informare ale primăriei față de mediul urban. În informația pusă pe panourile informative nu au încredere 24,3% din populație, în același timp 25,0% spun că nu au primit informație prin această metodă.

Existența unui ziar local este o povară economică pentru APL, iar apariția și activitatea unui fără resurse este puțin probabil și puțin eficient, de aceea ziarele locale sunt puține și se găsesc pe lângă marile urbe ale țării, iar în mediul rural sunt o raritate. Populația nu primește informație despre activitatea primarului prin intermediul ziarelor locale din lipsei acestora: 39,0% nu au primit informație privind activitatea primarului prin intermediul unui ziar și doar 16,9% au încredere în informația livrată de ziarele locale în privința activității APL. Un număr semnificativ de cetățeni – 32,1% – nu au încredere în informația primăriei livrată prin intermediul ziarelor locale, acest fenomen poate fi explicat prin faptul că primăria, fiind principalul finanțator al ziarului local, face ziarul subiectiv, iar cetățenii sesizează acest lucru.

Doar 15,7% din cetățeni au încredere în informația pusă la dispoziție de primărie prin intermediul pliantelor sau broșurilor informative, iar 32,1% nu au încredere în acest tip de informare, 38,9% nu au primit informație prin această metodă. În general, este o încredere minoră în această metodă de informare, nici o categorie socială nu depășește 20% de încredere.

Elementul central al unei democrații locale este văzut de cetățeni în consultările publice transparente, permanente și clare: *”În primul rând, consultațiile publice și la nivelul de comunicare al autorităților publice locale cu cetățenii pentru ca în funcție de cât de comunicabile și deschise sunt aceste instituții, cu atât și nivelul de democrație este mai mare. De ex., am revenit din Chișinău în or. Cahul și cu certitudine simt o lipsă de comunicare din partea autorităților publice de nivelul I. Am încercat cumva să mă*

implic în viața publică locală, având cunoștințe în domeniu, mă gândeam că aș putea să ajut cu ceva. Ideea este că din păcate, instrumentul de bază care ar trebui să fie, site-ul primăriei, este foarte brut și foarte sec, haotic. Când un cetățean vrea să caute informații sau să vadă programul ședințelor locale, este complicat; pentru mine instrumentul de bază sunt consultațiile publice, și eu ca cetățean mi-aș fi dorit cumva ca, în cazul în care las un contact la administrația publică locală, să fiu informat, de ex., când sunt consultări sau discuții publice pe subiecte de interes local, dar din păcate asta nu prea s-a întâmplat, posibil și din cauza COVID-ului, dar totuși asta nu este o scuză pentru administrația publică locală. Ca instrument, vorbeam că instrumentele de comunicare trebuie să fie foarte bune și, din păcate, ele șchiopătează. Ca instrument de bază sunt consultările publice, dar mai sunt și altele care pot fi utilizate, de ex. ședințele publice anuale cu cetățenii, dar nu prea se face așa ceva.” (Interviu Cahul)

În general, administrația locală este percepută ca eficientă de către cetățeni: ”În linii generale – da, 80%. Din experiența proprie. Cât de eficienți – deja depinde de mulți factori. Poate fi că un consilier vine cu o inițiativă bună, dar trebuie să convingă și restul consilierilor, aici deja poate să mai intervină și factorul politic, poate interveni și factorul economic, factori externi. Ce ține de eficiență, aici ține mult și de legislație, nu doar de competențele consilierilor locali. De ex., au fost multe situații când dacă primarul ar fi avut mai multe pârgii din legislație, ar fi făcut cu mult mai multe, există multe chestii legislative care încă interzic.” (Interviu Cahul)

În activitatea administrației publice raionale o problemă majoră identificată este cea a achizițiilor publice, în special la capitolele ”lipsă de transparență” și ”corupție”.

”Am vrut să interacționez cu Consiliul Raional, dar am păreri foarte negative privind activitatea

Consiliului Raional. Știu că au fost probleme cu unele achiziții publice, s-au făcut șmecherii, dar în general, sunt de acord opiniile existente în mediul academic și civic, că nu se văd avantaje din existența consiliilor raionale. Cred că ideea de a face regiuni și niște administrații regionale, cumva de a gândi formule cum de organizat mai logic, de eficientizat lucrurile, minimaliza costurile publice, ar fi perfect.” (Interviu Cahul)

Principala piedică în calea unei reforme autentice administrative nu este lipsa de pregătire a societății, nici insuficiența unei infrastructuri adecvate, ci nedorința clasei politice.

”Eu cred că reforma asta poate să aibă loc, dar trebuie gândită ca să aibă loc într-o așa manieră ca să-i unească pe oameni, dar nu să-i despartă, divizeze. Tot din discuții cu oamenii, ei văd în primărie mai puțin și în consiliul raional foarte multă corupție, multă risipă de bani, majoritatea oamenilor ar fi de acord cu ideea de a elimina consiliile raionale, dar oricum trebuie să existe alte instituții care să rezolve problemele, ori să le ia pe toate, ori parțial din atribuțiile pe care le are acum consiliul, și trebuie de gândit cum de numit această instituție, care ar merge mână de mână cu reforma administrativ-teritorială, și dacă zici județ, din start divizezi oamenii, asta va strica toate ițele, cred că trebuie de gândit foarte bine reforma asta. (...)Îmi dau seama că va fi foarte complicat de realizat și nici nu îmi imaginez ce forță politică și-ar dori să scape de consiliile raionale?” (Interviu Cahul)

Se atestă, totuși, un anumit dezinteres din partea locuitorilor din regiuni față de procesele decizionale.: ”Oamenii nu prea urmăresc proiectele de decizii publicate de administrația locală, mai puțin, chiar și agenții economici privind impozitele, taxele locale.” (Interviu Orhei)

Nici despre existența ONG-urilor locale nu se cunoaște prea mult: ”Ele sunt, dar eu nu le cunosc. În linii generale – o imagine pozitivă, din

ceea ce cunosc superficial la general.” (Interviu Orhei)

O problemă abordată de persoanele intervievate, cu experiență în APL, este repartizarea defectuoasă a responsabilităților funcționarilor din primării și consilii raionale, inclusiv raportate la salarizare: *”Cred că ar trebui să fie ceva schimbări. În APL, toți sunt specialiști principali, indiferent de volumul de lucru, de responsabilitate, salariul e același. Poate ar fi aici cazul să fie mai structurat, după volumul de responsabilitate, cineva are câte 20 de decizii, altcineva nu are nicio decizie pe an. Sau omul pierde timpul pe paginile de socializare deoarece nu are volum de lucru.” (Interviu Orhei)*

Persoanele intervievate văd necesitatea comasării primăriilor din cauza numărului prea mare de UAT-uri de nivelul I, dar și trecerea de la sistemul de raioane la altul, la fel prin micșorarea numărului de entități.

”Ideea este bună, unde sunt comune mici, primării cu puțini cetățeni. Nu m-am documentat. Nu pot spune numărul exact. Ar trebui cel puțin 400.” (Interviu Orhei)

”Am trecut prin experiența județelor. Este o variantă foarte bună (...) Asta ar da o economie în bugetul RM, unde banii ar fi folosiți util în altă parte.” (Interviu Orhei)

În cazul unei reforme administrativ-teritoriale, cetățenii atrag atenția asupra necesității asigurării unei descentralizări a serviciilor publice pe bază teritorială.

”Am introdus județele, am pornit procesul respectiv. Da, a fost un disconfort pentru că trebuie de dus la centrul județean, nu a fost gândit până la capăt. Am concentrat tot la centrul județean și omul trebuie să vină la serviciul public la centrul județean. Serviciile astea trebuie să fie acolo pe loc, să fie mai simplu, de accesat varianta electronică. Drept că pe atunci

nu era așa accesibilă varianta electronică. Dar, în general, trebuie să ne pornim odată. Și atunci și s-au selectat și specialiștii cei mai buni.” (Interviu Bubuieci)

Politizarea excesivă a puterii locale este percepută negativ de cetățeni: *”După fiecare circuit electoral, se vine și se dă rămă tot, începutul cuiva, nu venim să-l modernizăm, dar distrugem și începem o altă construcție. Și ne mișcăm ca veverița în cerc vicios. Chiar dacă sunt lucruri bune începute, se începe totul de la început. Explicația: lupta politică a partidelor, societatea nu are cultura politică, respectiv nici partidele nu au. Lupta politică nu se sfârșește cu ziua votării, rezultatul alegerilor, dar continuă lupta în permanență.” (Interviu Bubuieci)*

Centralizarea administrativă produce discriminare la nivel local față de primarii independenți. APL nivelul II este foarte politizat și efectele colaterale ale acestei politizări se răsfrâng asupra primarilor independenți: *”Eu am fost primar independent, nu am avut susținere de partid, îmi venea foarte greu, de ex., am putut încă atunci să fac gazificarea satului, am găsit proiect, locuitorii satului trebuiau să plătească 15%, căci în sat erau multe sere care puteau fi gazificate, și nu au vrut să îmi dea acces. Suportul de care am avut nevoie. Acuma primăriile au bani.” (Interviu fost primar s.Vasilcău, r.Soroca)*

”Independenții nu pot avea interesul lor, pentru că în așa caz trebuie să fie mai mulți, un grup. Când e vorba de probleme comune și benefice pentru localitate, se pot uni mai ușor. Cercetați Găgăuzia și veți vedea că mai mult de o treime care au trecut sunt independenți. Se conduc după logica, lumea mă știe ce fac și mă va alege. În sat e altceva – nu e numădecât să fie omul cela atât de bun, tare mult ține de rude, și dacă are în sat multe rude ca număr, poate fi ales.” (Interviu fost primar s.Vasilcău, r.Soroca).

Inegalități și discriminare

Prețurile înalte, salariile mici și puterea redusă de cumpărare a populației reprezintă primele 3 și cele mai apăsătoare probleme sociale în ultimii ani¹. 61% menționează salariile/pensiile mici, iar 51% notează creșterea prețurilor ca probleme centrale pentru respondenții chestionați, pe locul trei menținându-se corupția, rezonând cu tema scrutinului parlamentar din anul iunie 2021. Analizând lista de presiuni sociale indicate de respondenți, putem concluziona că lipsa locurilor de muncă (41%) și economia slab dezvoltată (28%) completează, de fapt, un tablou dominat de probleme de natură economică, cu mult peste alte preocupări de ordin social, educațional, cultural sau politic.

Și discuțiile în grup au relevat cât de greu este să menții un business funcțional și să oferi locuri de muncă la salarii rezonabile: *”Salariul este de 2000 lei la privat, mai cheltui pe drum, masă, și rămâi cu nimic. Eu vreau să fac bani, că de lucru îmi găsesc și singur. În orașul Soroca sunt oameni capabili să dezvolte afaceri noi, dacă ar avea posibilități și susținere. Personal eu am avut o afacere în trecut, o stație de deservire tehnică, dar a trebuit s-o închid. Pentru că numai te-ai deschis, iar statul prin organele sale de control (FISC-ul, inspecții care nici nu ai știut că există, până și de la rețelele energetice) dau busna să-ți închidă afacerea. La toți trebuie să dai. Numai te-ai deschis și deja nu mai vrei nimic, vreau imediat să închizi...”*

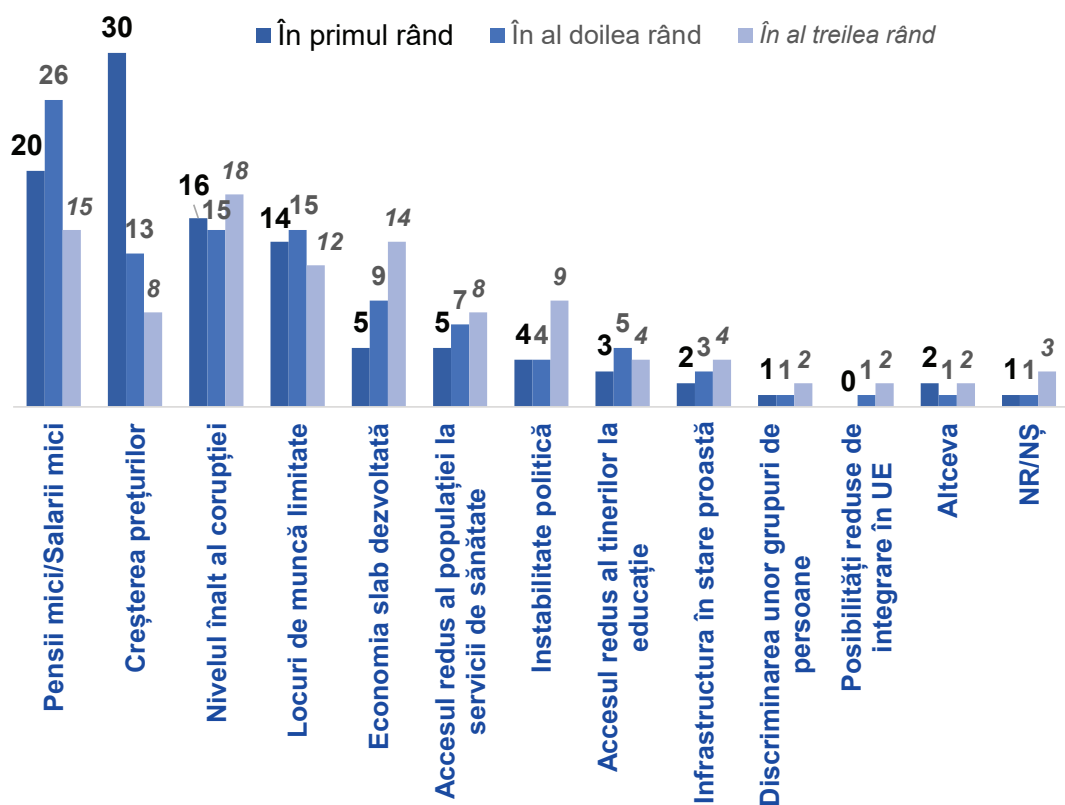
Diferențele apar la analiza opțiunilor pe grupuri de respondenți. Bărbații sunt într-o măsură mai mare afectați de corupție decât femeile (22%), în timp ce femeile sunt mai preocupate de creșterea

prețurilor (33%) și salariile/pensiile mici (22%). Adulții sunt mai nemulțumiți de starea generală a economiei, în special persoanele în etate, în timp ce persoanele cu nivel redus de școlarizare, locuitorii satelor sunt cei mai preocupați de problema salarizării și zilei de mâine de care nu se simt asigurați. Corupția ca problemă de sistem este resimțită mai ales de persoanele cu studii superioare (26%), cu venituri peste nivelul mediu (25%), orășeni, în timp ce de lipsa locurilor de muncă se plâng cel mai mult respondenții zonei din sudul RM (21%). Remarcăm, totuși, că minoritățile naționale sunt mai puțin interesate de tema corupției decât media națională, fiind îngrijorate mai mult de aspectele punctuale ce țin de nivelul de trai individual și de familie. O problemă importantă pe care o semnalează autorul unei cercetări în noiembrie 2021 privind percepțiile și diferențele față de egalitate (IMAS) ține de nivelul de încredere în societate. Astfel, studiul susține că 1 din 5 persoane are încredere în semenii săi, la general, doar că analizând în profunzime răspunsurile oferite de respondenți, putem observa că cei mai neîncredători în semenii lor sunt tinerii și adulții (populația tânără de 18-25 de ani și cea adultă de 26-40 de ani); 87% au puțină/foarte puțină/deloc încredere în oameni. 41% din persoanele în etate (+70 de ani) au multă/foarte multă încredere în oameni.

Monitorizarea cazurilor de discriminare în RM a început din anul 2012, atunci când Parlamentul RM a adoptat o lege cu privire la asigurarea egalității, având drept scop combaterea tuturor formelor de discriminare și asigurarea unui tratament egal tuturor persoanelor. Cu acest pas, RM s-a aliniat normelor europene în materie de non-discriminare, în speță Directivei Consiliului UE 2000/43 din 29 iunie 2000 și Directivei Consiliului UE 2000/78 din 27 noiembrie 2000.

¹ Studiu privind percepțiile și atitudinile față de egalitate – noiembrie 2021, IMAS, cu sprijinul financiar al UE și Consiliul European. Link: http://egalitate.md/wp-content/uploads/2016/04/studiu-privind-perceptiile-si-atitudinile-fata-de-egalitate_study-on-perceptions-and-attitudes-towards-equality.pdf

Figura 6. Care sunt cele mai importante trei probleme cu care se confruntă Republica Moldova?



Drept urmare, RM a înființat un Consiliu Național pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității (CNPEDAE, 2013), ca un instrument de implementare a obligațiilor sale în materie de ne-discriminare. Deși există un anumit grad de acceptabilitate a cazurilor de discriminare, mecanismul de prevenire a fenomenului este încă puțin cunoscut de populație, dar numărul de cazuri raportate Consiliului este în creștere. Dacă în primul an de la înființarea sa (2013), CNPEDAE a primit o singură plângere pe temeiul unui caz de discriminare la locul de muncă, comis pe baza opiniilor exprimate de petiționar și legate într-o anumită măsură etniei sale, în 2021, CNPEDAE a recepționat 310 cazuri de presupuse cazuri de discriminare și 2 auto-sesizări din partea membrilor Consiliului². Cele mai multe fapte de discriminare au avut loc potrivit raportului prezentat în 2021 în baza criteriilor de limbă (19.6%), sex/gen – 15,7%, origine etnică –

11,8%, dizabilități – 7,8%, apartenență politică – 5,9%, convingeri religioase – 5,9%, orientare sexuală și vârstă – 3,9%, statutul de pensionar/statutul social sau procesual – 2%. De obicei, Consiliul emite decizii pentru soluționarea cazurilor raportate pe fapte de discriminare, iar în 2021 au avut loc 49 decizii de constatare (a discriminării), 155 – decizii de inadmisibilitate, 47 – decizii de neconstatare, iar în 4 cauze au fost emise decizii de încetare a investigației solicitate. Cel mai des, cetățenii s-au adresat Consiliului cu cauze în care au invocat lezarea demnității ca urmare a unor instigări la discriminare.

Discriminarea este resimțită în RM și lingvistic: *"Dacă un vorbitor de limbă rusă se apropie de un ghișeu public și vorbește și lui i se refuză, atunci e scandal, cu sesizări la procuratură, la poliție. Și se poate de contestat. Dar, atunci când un funcționar vorbește doar în rusă, iar cetățeanul i se adresează în română, această formă de discriminare este trecută cu vederea. Mi se pare incorect. Discriminarea pe criterii lingvistice, mai*

² <https://www.justitiatransparenta.md/republica-moldova-inregistreaza-aprogrese-modeste-combaterea-discriminarii/>

ales în localități cu populație amestecată, este frecventă. Remarc că în ultimii ani, autoritățile din RM au eliminat practic agențiile care verificau anterior respectarea inscripțiilor și utilizarea limbii oficiale în stat.” (Interviu, Angajat Administrație publică locală nivelul II, Șef Secție, Soroca)

Cetățenii atestă o prea mare doză de politizare în luarea deciziilor la nivel local: *”Trebuie să se țină cont de părerea mai multor, la noi încă persistă culoarea partidului. La nivel local. Asta probabil e peste tot, și la raion, și la guvernare. Partidul care are mai mulți candidați, nu mai ține cont de ceilalți.”* (Interviu s. Vasilcău, r. Soroca)

Se atestă un grad sporit de birocrație în gestionarea ONG-urilor locale, fapt care descurajează crearea lor: *”Și al meu ONG l-am închis. Am făcut apoi un grup de inițiativă și acum cu grupul de inițiativă le implementez proiecte. Am închis, pentru că lua mult timp, cerințe de la bancă, de la Fisc... Toate dările de seamă nu avea cine să le facă și îmi lua mult timp. Pentru orice informație de la bancă trebuie să plătești, cotizațiile până le strângem... Trebuia să pun de la mine... E mai simplu cu grupul de inițiativă. Alte ONG-uri nu sunt. Lumea nu știe ce înseamnă ONG. Și dacă sunt multe lucruri pozitive, lumea o ia mai mult personal, nu percepe ONG-ul, chiar dacă spuneam că e asociația părinților și a pedagogilor, nu merge așa.”* (Interviu, s. Vasilcău, r. Soroca)

În cazul unei reforme administrative bazate pe criteriul comasării/amalgamării, locuitorii din sate își manifestă temerea privind accesibilitatea serviciilor: *”Asta va fi greu pentru populație. Da, sunt de acord, că economic, financiar, va fi mult mai rentabil, dar va suferi mult populația. La noi a fost județ: fiecare raion trăgea la turta lui, era o luptă pentru băștinași, nimeni nu ținea cont de competențele, abilitățile și practica persoanei respective, dar se ținea cont teritorial – de unde a venit, cine l-a înaintat, cine l-a votat. Se*

vedea cu ochiul liber tot ce se făcea.” (Interviu, s. Vasilcău, r. Soroca)

”Dacă satul se unește, el trebuie să vină la Vasilcău, căruțe nu-s, cai nu-s, mașini nu-s. La noi acum nici microbus nu este în sat, trebuie să dai 25 lei la taxi ca să mergi la raion.” (Interviu, s. Vasilcău, r. Soroca)

Discriminarea are loc în mediul rural față de persoanele cu nevoie speciale, lipsurile economice degradează familiile și se răsfrânge un comportament inadecvat al copiilor față de semenii săi: *”Și în RM, și în Vasilcău. Lumea se grupează după starea proprie. În clasă au fost aduși elevi și cu dizabilități, cu promisiunea să fie ajutați, dar nu a fost așa. În lucrul în grup, de ex., la lucrările de laborator nu au vrut să-i primească, deschis nu au vrut să-i primească. Adică, dacă îi forțezi – da. Asta e firea omului să nu fie democrația îndeplinită. Dacă au ajuns la conducere aceștia egoiști, nu se mai respectă nimic, așa direct – nu, dar de fapt există.”* (Interviu fost primar s. Vasilcău, r. Soroca)

Războiul din Ucraina este văzut de cetățeni ca pe un pericol asupra democrației. Se subînțelege că un eventual control asupra R. Moldova de către regimul de la Kremlin ar pune capăt libertăților cetățenilor și a valorilor democratice, respectiv și a democrației locale: *”Nouă ni se pare glumă, dar dacă o să vină în Odesa și Transnistria, s-a terminat democrația în Moldova. Se spune că se apără, dar... nici vorbă. Unicul ce au cucerit rușii și să zică cineva că nu e a lor, tot e a lor. E criză mare. Dacă vin, astea nu înseamnă că vom vorbi rusește și ne facem înapoi ruși. Eu nu-s împotriva rușilor, dar împotriva politicii lor, asta mă deranjează tare. Nu ne stimează pe noi. Nimeni nu ne stimează, nici cei din Găgăuzia, nici romii din Soroca.”* (Interviu fost primar s. Vasilcău, r. Soroca)

Inițiativa societății civile, Coaliția pentru Descentralizare

Coaliția pentru Descentralizare¹ este o inițiativă a Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) "Viitorul", Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) și Asociația "Promo-LEX". Coaliția pentru Descentralizare coordonează și gestionează mai multe platforme de susținere și dialog între guvernul central și autoritățile locale pentru a fixa, de comun acord, o agendă națională pentru cele mai importante modificări legislative și ajustări instituționale în domeniul puterilor locale. Coaliția a prezentat mai multe studii privind funcțiile delegate către APL I și APL II, și soluții privind descentralizarea prin municipalizare.

La 31 octombrie 2022 a avut loc discuția despre competențele și finanțarea în domeniul educației, precum și despre soluțiile oferite prin municipalizare, pe baza studiului realizat de experții IDIS "Viitorul" și CALM.

Concluziile studiului sunt că în domeniul educației au competențe atât APC, APL de nivelul II și APL de nivel I, competențe ce rezultă atât din Codul Educației, cât și din Legea descentralizării administrative. Pe de altă parte, sunt o serie de neclarități, și chiar contradicții, legate de gestionarea, întreținerea și finanțarea instituțiilor de învățământ. Studiul a subliniat că legislația națională în educație are prevederi diferite, finanțarea se face în baza costului standard pe copil/elev în cazul instituțiilor de învățământ primar și secundar din subordinea APL de nivel II, în timp ce pentru instituțiile de învățământ preșcolar și extrașcolar din subordinea APL de nivel I, finanțarea se face în baza frecvenței. O

altă lacună a legii ține de tipurile de cheltuieli incluse în serviciul educațional.

Experții Coaliției pentru Descentralizare consideră că în Codul Educației trebuie delimitate clar competențele proprii ale APL și cele delegate, precum și modul în care se asigură finanțarea bugetară. Experții au formulat o serie de propuneri de modificare a legislației și de includere a unor prevederi, cum ar fi cele legate de coeficienții de ajustare a finanțării pentru școlile minorităților, pentru cele unde învață copii cu dizabilități și pentru cele unde învață copii care vin din alte localități. De asemenea, a fost evidențiată necesitatea revenirii instituțiilor de învățământ preuniversitar în gestionarea APL de nivel I, cu asigurarea finanțării de la bugetul de stat în baza costului standard per copil/elev.

Din aceeași categorie de întâlniri ale Coaliției pentru Descentralizare a avut loc cea pentru serviciile medicale, la 24 octombrie 2022, unde s-au accentuat problemele din domeniul sănătății din cauza delegării clare a competențelor către APL de nivel I și II.

APL, prin lege, au dreptul să decidă asupra serviciilor medicale opționale și a celor de interes local, dar este necesar de definit prin lege lista serviciilor opționale și a celor de interes local, menționează experții coaliției. Prin lege pot fi delegate competențe în domeniul sănătății cu alocarea resurselor financiare necesare, prin transfer cu destinație specială. Dar, este necesar de delimitat serviciile medicale ce sunt prestate de instituțiile publice și sunt competența exclusivă a autorităților publice de cele organizate și prestate de companii din domeniul privat, iar alocarea de fonduri se face

¹ CALM, IDIS Viitorul și Promo-LEX au decis să creeze Coaliția pentru Descentralizare, <https://www.calm.md/calm-idis-viitorul-si-promo-lex-au-decis-sa-creeze-coalitia-pentru-descentralizare/?fbclid=IwAR0LkXltBqHIS0cB3U9ObvD3gf9dzDur6NbSzjEhhO0EDh2UDU8gGlp0wvM>

în baza achizițiilor publice indiferent de forma de proprietate a prestatorului de servicii (ex., servicii sanatoriale).

Experții coaliției au identificat problema competenței APL în domeniul patrimoniului local din sistemul de sănătate. Este necesar de delimitat patrimoniul autorităților publice locale utilizat de către instituțiile publice medicale responsabile de prestarea serviciilor exclusiv de interes public. Patrimoniul din domeniul public, printr-un program național de schimb de bunuri, este necesar de transferat de către APC în schimbul altor bunuri echivalente sau resurse financiare, care vor putea fi utilizate exclusiv pentru investiții la nivel local.

La constatările privind atribuțiile APC, APL II și APL I referitor la prestarea și finanțarea serviciilor sociale, experții Coaliției au efectuat un studiu, în care concluzionează că este necesară o clarificare a competențelor administrației publice, și anume:

1) Excluderea din art.14, 29, 43 și 53 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică a competențelor în domeniul serviciilor sociale pentru cele două tipuri ale autorităților publice locale: deliberative (consilii locale/raionale) și executive (primari/președinți de raion), deoarece acestea sunt competențe delegate, care vor fi reglementate în Legea asistenței sociale nr.547/2003 și Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale;

2) Completarea art.12 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale, astfel ca prin transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat către bugetele locale să fie finanțată prestarea serviciilor sociale;

3) Completarea Legii asistenței sociale nr.547/2003 cu un articol nou, care va stipula că asistentul social este angajat de către primar, iar coordonarea metodică a activității acestuia este realizată de către structurile

teritoriale de asistență socială ale APL II/ structurile desconcentrate ale APC, precum și reglementarea statutului asistentului social și condițiilor de exercitare a profesiei într-o lege nouă: Legea privind Statutul asistentului social;

4) Modificarea prevederilor art. 12, 13 și 14 din Legea asistenței sociale nr.547/2003 și art.8, 9 10 din Legea nr.123/2010 cu privire la serviciile sociale, delimitând clar competențele APC, APL II și APL I în domeniu, fără a le dubla.

Finanțele publice locale în Republica Moldova sunt într-o situație dezastruoasă din cauza centralizării excesive a administrației publice locale. Un studiu efectuat în cadrul Coaliției scoate în evidență sensibilitatea acestui subiect pentru supraviețuirea comunităților locale și a democrației locale.² Centralizarea financiară, manifestată prin restrângerea ponderii veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare și creșterea concomitentă a ponderii transferurilor, cunoaște proporții din ce în ce mai pronunțate și alarmante. Această tendință afectează, printre altele, independența autorităților APL în luarea deciziilor la nivel local, generând premise denaturate de dezvoltare a unor anumite localități în detrimentul altora, deseori induse prin motive politice, determinând, în cele din urmă, accentuarea declinului economiilor locale. În plus, reducerea veniturilor proprii înseamnă pentru APL mai puține cheltuieli cu exercitarea competențelor proprii. Autonomia financiară a autorităților locale este limitată. Autoritățile APL au o capacitate limitată de a:

(i) modifica nivelurile impozitului pe bunurile imobiliare sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal;

(ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară;

² Finanțele publice locale în Republica Moldova: probleme, constrângeri și perspective de raționalizare, https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/11/Studiu_Finanțele-publice_21.11.2022.pdf?fbclid=IwAR2qlxfm6XDCYd1DaWtV9jFBR2Bws_bGzfUWQba4tIUAvjvVH_mN8PZI5-4

(iii) stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale. Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale. Deși autonomia financiară limitată a autorităților APL din Republica Moldova reprezintă o îngrijorare accentuată în toate recomandările CALRCE³, acest aspect rămâne permanent ignorat la nivelul APC, indiferent de natura partidelor aflate la guvernare.

Ponderea veniturilor proprii în total venituri bugetare este relativ modestă pentru majoritatea unităților administrativ-teritoriale (UAT) din țară: APL nu dispune de surse proprii de venit importante și, ca urmare, nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Impozitele și taxe locale generează sume mici, care reprezintă un procent redus din veniturile bugetelor locale (randamentul fiscal redus al impozitelor și taxelor locale). Finanțele publice locale reprezintă un domeniu supus fenomenului economiilor de scară. Mărimea relativă a cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală (exprimată în % din cheltuielile propriu-zise ale bugetelor UAT II) descrește odată cu creșterea dimensiunii UAT (exprimată prin numărul populației).

Problemele legate de alocarea cheltuielilor, impozitelor și taxelor nu pot fi abordate în mod corespunzător în absența unor forme de reorganizare teritorială prin care guvernele subnaționale sunt raționalizate, iar rolul lor – reorientat. În cazul în care nu au fost evaluate și concepute ca parte a unui cadru comprehensiv cuprinzător, schimbările „izolate” ale unor aspecte specifice ale sistemului de relații fiscale interguvernamentale pot crea, în cele din urmă, incoerențe și dezechilibre între nivelurile de guvernare, subminând eficiența politicii fiscale.

³ CARTA Nr. 1985 din 15.10.1985 EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=357167>

Baza fiscală se erodează continuu prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri (în special, în cazul impozitului pe bunurile imobiliare). Acestea conduc la restrângerea bazei fiscale, la micșorarea veniturilor locale proprii și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor agenți economici sau categorii sociale. Bugetele locale ale UAT din Republica Moldova se caracterizează printr-o volatilitate pronunțată a întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul. Aceasta nu înseamnă doar că el s-a modificat de multe ori în perioada analizată, dar și că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, ceea ce a afectat capacitatea și așa scăzută a autorităților locale de a-și planifica resursele.

În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deși prevăzuți în lege, se pot modifica prea ușor în fiecare an prin Legea bugetului de stat. Aceasta face dificilă planificarea bugetară multianuală și întregul management financiar la nivelul APL. Lipsa delimitării corespunzătoare a terenurilor municipale de proprietățile private sau de stat face imposibilă evaluarea terenurilor în scopuri fiscale, determinând pierderea veniturilor locale potențiale. Planificarea financiară/bugetară este nesatisfăcătoare: frecvent valorile pozițiilor bugetare depășesc sau sunt considerabil sub nivelul prognozat cu impact negativ pronunțat asupra dezvoltării economice locale. În consecință, procesul bugetar în Republica Moldova nu produce bugete credibile. La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simpliste de prognozare a veniturilor și cheltuielilor.

Subestimarea și supraestimarea veniturilor indică neajunsuri atât în prognozarea acestora, cât și în mobilizarea și colectarea lor. Bugetele locale frecvent se încheie cu importante solduri de mijloace bănești la sfârșitul perioadei, autoritățile APL neavând instrumente și abilități în domeniul

gestiunii lichidităților. Lipsa indicatorilor statistici de măsurare a diferitelor aspecte ale economiei locale creează dificultăți în evaluarea impactului bugetelor locale asupra acestora.

Coaliția pentru descentralizare a propus un model de reformă administrativ-teritorială care să ofere posibilitatea autorităților centrale de a efectua reforma cât mai rapid și mai eficient

prin eliminarea consiliilor raionale și comasarea acestora în consiliile orașelor de reședință raională. Acest model ar fi produs efecte pozitive imediate cu costuri reduse și prin aceasta îndeplinind obligațiile guvernului central față de reformele care trebuie să le efectueze pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Analiza numărului și structurii de personal al consiliilor raionale și orașelor-reședință

În contextul necesității oferirii unor soluții eficiente de administrare locală, venim cu propunerea de a crea în baza raioanelor și a administrațiilor de nivelul I a unor structuri administrative de tip "municipiu". Propunerile se bazează pe o analiză a structurii de personal în 3 raioane/orașe de reședință reprezentative pe criteriul "populație", care oferă o imagine de ansamblu la nivel național cum funcționează administrațiile raionale și cele ale orașelor centru raional.

În baza analizei efectuate în acest tabel, observăm că cheltuielile de personal ale consiliilor raionale nu depind neapărat de nivelul de dezvoltare economică al entității deoarece gradul de autosuficiență este redus, astfel, bugetul fiind format în baza transferurilor de la bugetul central. Acest fapt se explică prin prevalarea absolută a cheltuielilor pe domenii, care sunt atribuțiile APC delegate către APL II (educație și asistență socială, ce constituie peste

Tabelul 1. Structura de personal în 3 raioane/orașe de reședință reprezentative pe criteriul "populație"

Raion mare/oraș mare	Populație	Populația acestor UAT conform BNS 2019 per Raion	Populația acestor UAT conform BNS 2019 per oraș	Cheltuielile de personal pentru anul 2022 conform datelor oficiale per raion	Cheltuielile de personal pentru anul 2022 conform datelor oficiale per oraș	Cheltuieli de personal raportate la numărul de populație per raion	Cheltuieli de personal raportate la numărul de populație per oraș	Cheltuieli de personal per capita APL I/ APL II
Ungheni	80 mii+/ 20 mii+	105500	32700	226272900 mdl	58065300 mdl	226272900/ 105500= 2144,76mdl	58065300/ 32700= 1775,69	1775,69/ 2144,76= 0,83
Edineț	50 mii+/ 10 mii+	78200	18200	150193900 mdl	34890000 mdl	150193900/ 78200= 1920,63 mdl	34890000/ 18200= 1917,03	1917,03/ 1920,63= 0,99
Leova	60 mii/ 10 mii-	49500	9900	106065200	14695200 mdl	106065200/ 49500= 2142,73 mdl	14695200/ 9900= 1484,36	1484,36/ 2142,73= 0,69

Tabelul 2. Numărul de angajați ai instituțiilor publice conform efectivul-limită aprobat anual (excluzând personalul din salubritate și gospodărie comunală)

Entitate de nivel I sau II	Aparat administrativ propriu-zis	Educație	Asistență socială	Cultură	Tineret	Dezvoltare regională, proiecte, construcții, drumuri
Consiliul raional Ungheni, pe domenii	75,75	1945,73	565,5	111,5	5	10
Total CR Ungheni	2713,48	2713,48	2713,48	2713,48	2713,48	2713,48
% din total	2,79%	71,71%	20,84%	4,11%	0,18%	0,37%
Primăria Ungheni, pe domenii	55	458,15	N/a	82,5	4	4
Total Primăria Ungheni	603,65 ¹	603,65	603,65	603,65	603,65	603,65
% din total	9,11%	75,90%	-	13,67%	0,66%	0,66%
Consiliul raional Edineț, pe domenii	59	1167,33	360,75	4	20	9
Total CR Edineț	1620,08	1620,08	1620,08	1620,08	1620,08	1620,08
% din total	3,64%	72,05%	22,27%	0,25%	1,23%	0,56%
Primăria Edineț, pe domenii	41,3	251,2	1	70,3	N/a	N/a
Total primăria Edineț	363,8	363,8	363,8	363,8	363,8	363,8
% din total	11,35%	69,05%	0,27%	19,32%	-	-
Consiliul raional Leova, pe domenii	61	825,33	246,5	19,35	1	8
Total CR Leova	1161,18	1161,18	1161,18	1161,18	1161,18	1161,18
% din total	5,25%	71,08%	21,23%	1,67%	0,09%	0,69%
Primăria Leova, pe domenii	29,5	112,96	5,75	26	N/a	N/a
Total primăria Leova	174,21	262,73	262,73	262,73	262,73	262,73
% din total	16,93%	42,99%	2,19%	9,90%	-	-

¹ 710,65 de unități, inclusiv domeniile salubritate și amenajarea teritoriului. Bugetul de personal al APL I reflectă costurile pentru 710,65 de unități

90% din cheltuielile de personal ale consiliilor raionale). Aceste domenii sunt, de fapt, delegate de stat către consiliile raionale, care, astfel, devin un soi de "instituție deconcentrată" a statului, ce administrează domenii oferite în gestiune de către stat.

Am remarcat faptul că în cazul orașelor există o legătură directă între nivelul de dezvoltare al entității și costurile de personal per capita. Acest fapt ține de cota procentuală mai mică a domeniilor finanțate din bugetul de stat (educație, asistență socială). Administrațiile orașenești au o cotă foarte mică de atribuții delegate, spre deosebire de consiliile raionale, respectiv au un grad mai mare de autonomie în ceea ce privește gestiunea structurii de personal.

Costurile de personal per capita sunt mult mai mici la APL I. Remarcăm un grad mai înalt de eficiență a cheltuielilor de personal per capita în cazul APL I față de APL II, acest fapt datorându-se și ponderii mici a atribuțiilor delegate, dar și unui grad mai mare de apropiere a administrației de nivelul I de nevoile cetățeanului.

Observăm că în toate raioanele analizate ponderea cea mai mare în structura de personal deține domeniul educației – peste 71%, fiind urmat de asistența socială, depășind 20%. O pondere extrem de mică cotează personalul din domeniile legate de dezvoltarea regională și atragerea proiectelor. Și în orașe educația este domeniul cu cei mai mulți angajați (43-76%). Ambele domenii sunt finanțate de la bugetul de stat, cu unele excepții, în special la domeniul asistenței sociale, unde în unele cazuri, APL de nivelul I sau II finanțează unități de personal din veniturile proprii – ex., centre sociale.

Coaliția pentru Descentralizare a propus soluționarea problemelor vizate prin municipalizarea raioanelor, care ar putea rezolvat dilema cu care se confruntă R. Moldova din cauza unui nivel II al APL nefuncțional.

Modalitatea de municipalizare este o formulă optimă atât pentru APL, cât și pentru APC și are susținere în cadrul societății civile, aceasta ar putea apropia mai rapid reformele cerute pentru integrarea în UE. Coaliția a reușit să formuleze și organigrama municipiului ca pilon de nivel II în schimbul raioanelor.

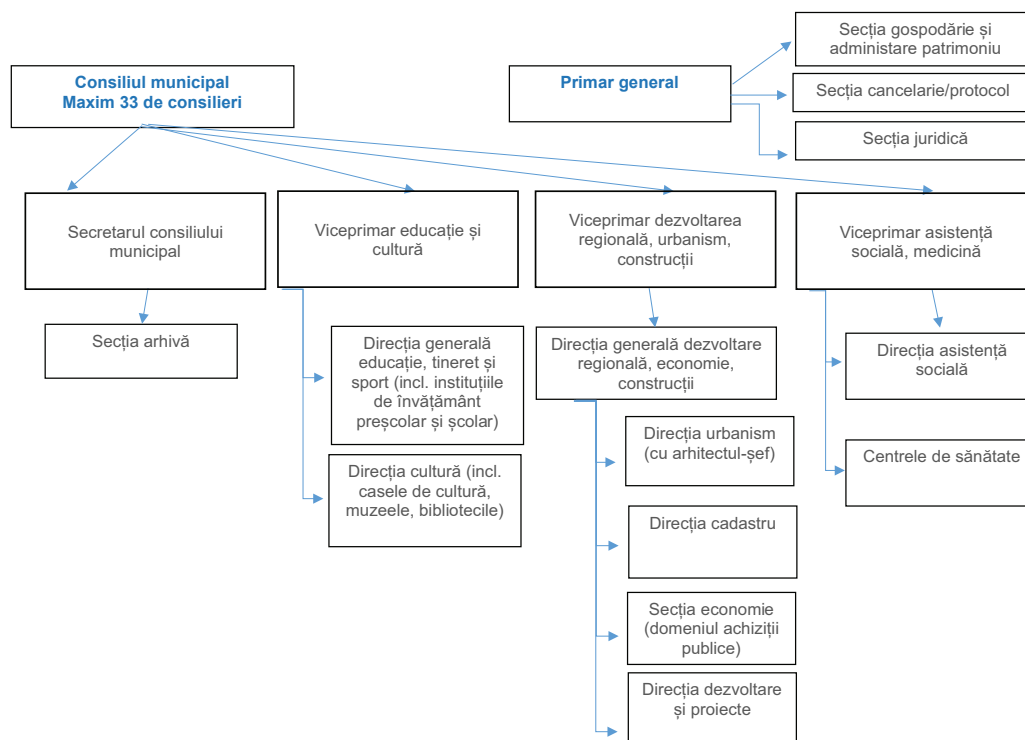
Astfel, componenta aparatului administrativ ar avea: 1 primar general și 2-3 viceprimari (1 – educație și cultură, 1 – dezvoltarea regională, urbanism, construcții, 1 – asistență socială, medicină). Viceprimarii urmează a fi subordonați consiliului municipal, nu aparatului primarului general. Aparatul administrativ trebuie să includă o secție cancelarie/secretariat și una juridică. Arhiva, actualmente serviciu subordonat consiliilor raionale, trebuie la fel păstrată în cadrul aparatului central. Recomandăm și un serviciu/secție gospodărie și administrarea patrimoniului în cadrul aparatului primarului general.

Secretarul consiliului municipal: domeniu standard, subordonat consiliului municipal.

Componentele "educație și cultură": personalul din educație fiind cel mai numeros al capitolului efectiv, am recomanda crearea de direcții la nivel de primărie de municipiu, responsabile de educație, cultură, tineret și sport. Direcția educație va coordona instituțiile de învățământ preșcolar și școlar, cumulând atribuțiile actualelor direcții educație ale consiliilor raionale, pentru învățământul școlar și ale APL I, pentru învățământul preșcolar. Domeniul cultură ar putea fi subordonat direct APL municipale, cu casele de cultură, bibliotecile și muzeele.

Direcțiile asistență socială și medicină sunt recomandate de a fi păstrate în domeniul asistenței sociale în subordinea administrației municipale, cu crearea unei direcții generale responsabile și de domeniul medicină primară, atâta timp cât centrele de sănătate raionale și zonale mai rămân în subordinea actualelor

Figura 7. Organigrama municipiului ca pilon de nivel II în schimbul raioanelor în cadrul reformei administrative



administrației raionale, pot trece în subordinea viitoarelor administrații municipale. Această direcție va gestiona și centrele sociale, azilurile, centrele de zi etc.

Direcția dezvoltare regională, economie, construcții: remarcăm că aceste domenii au o pondere absolut neînsemnată în structura de personal a actualelor APL I și II. Considerăm că o administrație municipală trebuie să aibă o direcție generală responsabilă de domeniu, cu câte o direcție subordonată pe domeniile urbanism și arhitectură, cu arhitect-șef și cu atribuții corespunzătoare la nivelul întregului municipiu și cadastru.

Ambele direcții vor prelua din responsabilitățile actualelor APL I la aceste capitole, deoarece în prezent aceste domenii sunt foarte slab acoperite cu personal și nu sunt funcționale în teritoriu. Aceste două domenii, completate cu personal, trebuie integrate aparatului municipal, nicidecum lăsate în teritoriu, în primăriile subordonate. În

același timp, personalul din aceste două direcții va lucra cu teritoriul și în coordonare cu primăriile de nivelul I. O direcție care trebuie neapărat să fie prezentă în structura acestui domeniu este cea de dezvoltare și proiecte, cu un efectiv numeros de personal.

Direcția agricultură care este în prezent în structura de personal a tuturor consiliilor raionale o considerăm inefficientă, fiind mai mult un domeniu de colectare a datelor la nivel de raioane decât de producere a unor rezultate, pentru a avea o subdiviziune separată în structura direcției generale.

La capitolul financiar, se includ direcțiile finanțe în cazul consiliilor raionale și percepții fiscale în cazul APL de nivelul I. I-am omis din organigrama propusă, în tabelul cu analiza structurii de personal, aceste structuri figurează la compartimentul "aparat administrativ", deoarece nu vedem un sens logic în menținerea acestor subdiviziuni în cadrul administrațiilor

municipale. În opinia noastră, în cazul creării unei administrații municipale eficiente, aceste structuri trebuie comasate cu structurile teritoriale al Serviciului Fiscal de Stat (structură desconcentrată). Direcțiile finanțe ale actualelor consilii raionale ar putea fi integrate trezoreriilor teritoriale, dar doar ca serviciu desconcentrat. Genul de activitate al acestor structuri ale APL I și II este mai apropiat de cel al SFS sau Trezoreriei, acest fapt făcând nerezonabilă păstrarea lor în cadrul administrației municipale.

Coaliția pentru Descentralizare a propus această concepție nouă de revizuire și/sau reorganizare rapidă a unităților administrativ-teritoriale de nivelul II și anume municipalizarea. Esența conceptului de municipalizare constă în înlocuirea raioanelor cu municipii, cu acordarea statutului de municipiu orașelor-centre raionale. Din componența municipiului vor face parte toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I (sate și orașe) din hotarele raionului care devine municipiu.

Toți locuitorii municipiului aleg autoritățile administrației publice ale municipiului – Consiliul Municipal în calitate de autoritate locală/municipală deliberativă și Primarul general – în calitate de autoritate locală executivă. Autoritățile administrației publice ale municipiului vor avea dublu rol: de APL I pentru orașul de reședință, cu competențe de gestionare a tuturor treburilor orașului, și de APL II pentru orașele și satele din componența municipiului, cu competențe de gestionare a unor domenii/atribuții de interes municipal comun pentru localitățile din componența municipiului sau delegate de către ele. În plus, la nivelul municipiilor se vor crea și consolida servicii administrative și de asistență pentru APL I și servicii publice de gospodărie comunală de interes municipal, prin cooperare între APL I și APL II.

Conceptul de municipalizare propune schimbări majore în privința celor mai importante domenii

de competență ale raionului, care cuprind circa 90% din sursele de finanțare. Astfel, asistența socială devine competență delegată a APL I, se organizează, se află în subordine și se realizează de către acestea, în cooperare cu ministerul de resort. Educația revine sub conducerea/autoritatea generală a APL I, cu mai multe scenarii pentru coordonarea procesului educațional (nemijlocit de municipii, de structuri desconcentrate ale ministerului în regiuni sau direct de minister), fiind administrată și finanțată în mod autonom, conform prevederilor sistemului și legislației actuale. Drumurile de interes municipal rămân în gestiunea municipiilor și se administrează în colaborare strânsă cu APL I din componența municipiilor.

În viziunea Coaliției, municipalizarea reprezintă o soluție simplă, posibil de realizat, inclusiv rapid, pe înțelesul tuturor și ușor de implementat, care va duce la modernizarea reală a APL II și va pregăti terenul necesar pentru avansarea în continuare a reformelor în anii următori. Municipalizarea are avantaje pentru cei mai importanți actori și subiecți, care au competența de adoptare și implementare a reformelor, inclusiv beneficiarii și cei care vor resimți efectele reformelor.

Avantajele pentru guvernare reies din faptul că această reformă implică costuri politice minimale. Or, municipalizarea are ca efect creșterea rolului și capacităților APL I, realizarea măsurilor de descentralizare financiară, apropierea serviciilor către cetățenii din comunitățile locale – acțiuni prevăzute în programul guvernamental. Conceptul municipalizării și reorganizării unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi este în conformitate cu viziunile și obiectivele strategiilor și documentelor de politici naționale privind descentralizarea și autonomia locală, dar și corespunde angajamentelor asumate de către Republica Moldova în calitate de stat candidat la aderare la Uniunea Europeană. Totodată, lipsesc impedimente constituționale pentru implementarea municipalizării.

Starea democrației locale

Pentru autoritățile administrației publice locale, municipalizarea reprezintă o cale de modernizare a nivelului al doilea, conectat strâns cu APL de nivelul întâi, care își vor consolida capacitățile instituționale și administrative, inclusiv vor crește semnificativ salariile (cu 28-35%, fără a majora bugetele salariale) și atractivitatea funcției publice locale. Reforma va crește veniturile bugetare și va consolida autonomia financiară pentru APL de nivelul I, prin transferarea/distribuirea către bugetele locale de nivelul I a unor noi surse de venit (impozitul pe venitul persoanelor fizice și cel pentru persoanele juridice etc.) și delegării unor competențe la nivel local (educația etc.). În plus, municipalizarea va clarifica competențele între nivelurile de administrație, inclusiv cu descentralizarea unor domenii aflate în prezent în competența autorităților raionale.

Municipalizarea are avantaje și pentru cetățeni, fiind o reformă pe înțelesul tuturor, care nu afectează cu nimic cetățenii. În rezultatul reformei, cele mai importante servicii vor fi mai aproape de cetățeni, deoarece vor reveni la nivelul I (asistența socială, educația), fiind necesar mai puțin timp, efort și bani pentru accesarea serviciilor de către beneficiari.

Conceptul de municipalizare a fost prezentat public și discutat în cadrul mai multor evenimente cu reprezentanții comisiilor parlamentare, Guvernului, Cancelariei de Stat, Congresului Autorităților Locale din Moldova, autorităților administrației publice locale, partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, experți internaționali și reprezentanții altor părți interesate. Totuși, guvernarea actuală a ales o altă cale de reformare a administrației publice locale, cu ignorarea conceptului de municipalizare. Printre acțiunile și motivele care au dus la ignorarea ideii de municipalizare pot fi menționate următoarele:

1. Neînțelegerea în deplină măsură a avantajelor municipalizării, care reprezintă de facto o reformă

rapidă a nivelului doi de administrare locală. Or, raioanele sunt criticate pentru ineficiența acestora și faptul că activează ca intermediari ai statului în raport cu autoritățile publice locale de nivelul întâi. Ele sunt considerate un element-cheie în păstrarea și consolidarea verticalei puterii (centralizării), dar și niște structuri sovietice, nereformate, total depășite, ineficiente, politizate excesiv și totalmente rupte de nevoile comunităților locale. Or, pentru accelerarea democratizării și descentralizării este necesară revizuirea profundă a statutului și locului raioanelor, limitarea drastică a funcțiilor sale și excluderii competențelor actuale improprie și importante ale statului, exercitate de către autoritățile raionale și folosite în scopul dominației politice.

2. Propunerea unui concept diferit de municipalizare de către Cancelaria de Stat, prin intermediul consultanților europeni, care a creat mai multă confuzie în promovarea ideii de municipalizare. Conceptul consultanților prevede că orașele reședință de raion devin municipii, iar autoritățile publice locale ale acestora, pe lângă responsabilitatea îndeplinirii întregului set de competențe și furnizării serviciilor pe teritoriul orașului reședință, primesc și responsabilitatea tuturor celorlalte competențe și servicii pe teritoriul celorlalte primării/UAT-uri din municipiu. În același timp, primăriile UAT de pe teritoriul municipiului, cu excepția orașului reședință de raion, primesc un set limitat de responsabilități. În măsura în care UAT-urile mici decid să se unească/amalgameze și dovedesc că noua UAT are capacitatea instituțională necesară și capacitate fiscală suficientă, noul UAT poate primi întregul set de competențe. Această reformă se propune a fi combinată cu scenariul de reorganizare a raioanelor pe baza actualelor regiuni de dezvoltare: Regiunea Nord, Regiunea Centru, Regiunea Sud, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, municipiul Chișinău (și Transnistria).

În cadrul discuției publice din 1 noiembrie 2022, organizate de către Cancelaria de Stat, experții internaționali participanți au criticat mai degrabă conceptul de municipalizare propus de către consultați și nu au fost împotriva conceptului municipalizării propus și prezentat de către Coaliție.

3. Frica decidenților politici de asumare și realizare a unei reforme rapide de modernizare a nivelului doi al administrației publice locale. Posibil ca această frică să fie alimentată de experiențele din trecut de reformare a administrației publice locale și costurile politice care le-a suportat guvernarea de la acel moment. Desigur, trebuie de luat în calcul contextul dificil regional și mondial din ultima perioadă, care are un impact major asupra Republicii Moldova (pandemie, criza energetică, războiul din Ucraina).

4. Decizia de a merge pe o cale lentă, birocratică și de lungă durată, fiind elaborată Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Strategia propune reforma administrației publice în întregime (nivelul central și local), întemeindu-se pe cinci componente de bază. Acest document de politici stabilește obiective și direcții prioritare de intervenție pe termen lung (7 ani). Pornind de la experiențele Strategiei anterioare, dar și de la imposibilitatea previziunii cine va deține puterea în anii următori, există riscul ca măsurile propuse în Strategie să nu fie realizate.

5. Accentul de reformare a administrației publice locale se pune pe amalgamarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, voluntară la început și obligatorie ulterior. Potrivit Strategiei, amalgamarea reprezintă soluția pentru problema principală în administrația publică locală în viziunea autorilor – fragmentarea excesivă și lipsa capacităților instituționale și administrative. Ulterior, se propune consolidarea treptată a unui nivel 2 (regional) de administrație publică locală prin reorganizarea raioanelor pe baza actualelor

regiuni de dezvoltare: Regiunea Nord, Regiunea Centru, Regiunea Sud, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, municipiul Chișinău (și Unitatea Teritorială Nistru).

În viziunea Coaliției, înlocuirea raioanelor cu municipii reprezintă o prioritate, care va crea precondiții pentru viitoarele reforme, inclusiv constituie o premisă pentru dezvoltarea conceptului și ajustarea cadrului legal și instituțional al cooperării și asocierii intercomunitare. Amalgamarea constituie una din cele mai avansate forme de cooperare între colectivități locale, alături de asocierea intercomunitară, delegarea de competențe și servicii, regionalizarea și recalibrarea teritorială a serviciilor, orașele poli de creștere. Amalgamarea nu trebuie privită ca o soluție miraculoasă care va rezolva în sfârșit problemele la nivel de administrare locală. Or, pentru asta trebuie de continuat procesul de descentralizare administrativă și de implementare efectivă a tuturor documentelor de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale etc. Potrivit conceptului Coaliției, la etapa de adoptare a cadrului conceptual, instituțional și legal privind municipalizarea, urma să fie elaborat și adoptat proiectul de lege pentru cooperarea inter-municipală și amalgamarea administrativă voluntară.

Trebuie să subliniem că în Strategie, ideea de amalgamare voluntară este denaturată, devenind de facto obligatorie după 2026 în rezultatul "testării" amalgamării voluntare. Amalgamarea obligatorie este criticată și refuzată de către reprezentanții autorităților publice locale, opinii expuse în cadrul diferitor evenimente publice și documente de poziții, elaborate inclusiv cu aportul CALM. Prevederea în Strategie a amalgamării obligatorii trebuie să fie rezultatul unor consultări și consens larg cu toți actorii, în mod special reprezentanții administrațiilor publice locale.

Capitolul V. Concluzii finale. Recomandări de politici

Autonomia locală rămâne a fi doar un scop declarat în cadrul normativ național, în timp ce autoritățile publice locale continuă să fie limitate în exercitarea competențelor, dezvoltarea localităților, serviciilor și democrației locale. Resursele financiare proprii, limitate și insuficiente pentru acoperirea celor mai importante necesități, afectează independența APL în luarea deciziilor la nivel local și le face dependente de infuzia de finanțe de la centru.

Potențialul fiscal al APL este redus din cauza unei descentralizării parțiale a impozitelor și taxelor locale, care în prezent generează venituri mici la bugetele locale, de absența unei delimitări clare a bunurilor proprietate de stat față de cele municipale, care împiedică evaluarea lor în scopuri fiscale și determină pierderea unor potențiale venituri la bugetele locale. În plus, baza fiscală se erodează continuu prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri, în special în cazul impozitului pe bunurile imobiliare.

Competențele nedelimitate, neclare și dublate continuă să reprezinte un obstacol în realizarea de către autoritățile publice locale a sarcinilor lor și un motiv de disensiune în relațiile dintre diferite niveluri de administrație publică. La acestea se adaugă competențele delegate autorităților publice locale, fără a fi prevăzute resurse financiare necesare realizării lor. În plus, autoritățile raionale asigură realizarea unor competențe de nivel central, în special în domenii ca educația și asistența socială, care cumulativ depășesc 80% din bugetele raionale.

Eficiența și necesitatea raioanelor ca structuri administrative de nivelul al doilea sunt obiectul discuțiilor publice în ultima perioadă. Acestea tot mai des sunt criticate pentru faptul că activează ca intermediari ai statului în raport cu autoritățile publice locale de nivelul întâi și pentru că reprezintă un element-cheie în păstrarea și consolidarea verticalei puterii (centralizării). Raioanele sunt considerate niște structuri nereformate, total depășite, ineficiente, politizate excesiv și o barieră esențială în dezvoltarea democrației și inițiativei locale, inclusiv o barieră în dezvoltarea națională și a unui sistem de administrație publică locală modern și efektiv.

Autoritățile publice locale simt în continuare o presiune excesivă din partea autorităților publice centrale, care utilizează diferite instrumente pentru subordonarea politică a aleșilor locali, în special primarii. Aceasta se manifestă prin controlul administrativ asupra autorităților publice locale, exercitat de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, dar și favorizarea financiară a APL după criteriul politic.

Lipsa unui dialog cu caracter permanent între administrația centrală și autoritățile locale, fie dialogul sporadic, adesea formal și lacunar, afectează interesele autorităților locale și nu contribuie la soluționarea problemelor financiare și de altă natură la nivel local. Elocvent este cazul Strategiei de Reformă a Administrației Publice din RM pe anii 2023-2030, care a fost elaborată fără participarea și consultarea cu toți actorii, în mod special cu structurile asociative ale APL (CALM) și colectivitățile locale, pentru

a ajunge la un acord în privința măsurilor și modelului necesar de implementat.

Guvernul a elaborat și prezentat publicului o nouă Strategie de reformă a administrației publice (nivelul central și local), care stabilește obiective și direcții prioritare de intervenție pe termen lung (7 ani). În același timp, este respinsă soluția Coaliției pentru Descentralizare, care a propus o cale mai rapidă și mai puțin birocratică de reformare și modernizare a sistemului administrației publice locale prin municipalizare, care va pregăti terenul necesar pentru avansarea în continuare a reformelor în anii următori. Esența conceptului de municipalizare constă în înlocuirea raioanelor cu municipii, cu acordarea statutului de municipiu orașelor centre raionale cu competențe suplimentare de interes municipal; schimbarea modalității de alegere a autorităților publice locale de nivelul al doilea; schimbări majore în privința celor mai importante domenii de competență ale raionului (educație și asistență socială), cu clarificarea competențelor între nivelurile de administrație și descentralizarea lor; cu consolidarea capacităților instituționale și administrative ale APL de nivelul întâi (creșterea veniturilor bugetare și distribuirea noilor surse de venit, inclusiv creșterea semnificativă a salariilor) etc. Coaliția s-a afirmat prin mai multe studii care demonstrează avantajele reformei municipalizării și rezolvarea problemelor locale.

Noul document de reformare a administrației publice are un șir de probleme sistemice și de ordin conceptual majore, constatate de către membrii Coaliției pentru Descentralizare, ce afectează eficiența și posibilitatea reală de implementare a Strategiei. Se notează despre lipsa continuității în raport cu strategiile anterioare, se atestă lipsa viziunii privind domeniile de competență exclusivă de importanță națională și delimitarea lor clară de alte domenii de importanță regională și/sau locală, inclusiv lipsește partea financiară, care ar trebui să justifice reforma domeniilor și competențelor nivel central – nivel local.

Cetățenii înțeleg că este necesară o reformă administrativ-teritorială (mai mult a nivelului doi, dar și consolidarea capacităților nivelului întâi) care să schimbe lucrurile în bine, dar aceasta trebuie să fie una eficientă și în folosul cetățenilor, fără să îngreuească accesibilitatea la serviciile publice. Reforma administrativ-teritorială este privită foarte bine de către persoanele cu studii superioare și mai rău de către persoanele în etate care au trecut prin acest proces.

Îngrijorări majore provoacă intențiile Guvernului de amalgamare a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, voluntară la început și obligatoriu ulterior. În viziunea Coaliției pentru Descentralizare, amalgamarea nu trebuie privită ca o soluție miraculoasă care va rezolva în sfârșit problemele la nivel de administrare locală. Or, pentru asta trebuie de ajustat și dezvoltat cadrul legal și instituțional al cooperării și asocierii intercomunitare, delegarea de competențe și servicii, regionalizarea și recalibrarea teritorială a serviciilor, orașele poli de creștere. În plus, se impune continuarea digitalizării serviciilor și procesului de descentralizare administrativă și de implementare efectivă a tuturor documentelor de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale etc. În același timp, amalgamarea "obligatorie", prevăzută în Strategie, trebuie să fie rezultatul unor consultări și consens larg cu toți actorii, în mod special reprezentanții administrațiilor publice locale.

Majoritatea cetățenilor consideră că votul lor contează, aceștia participă la vot (mai puțin tinerii) și aleg personalitatea care o consideră mai demnă în funcție indiferent de partidele politice. Acestea din urmă nu sunt apreciate ca mecanisme reale și democratice de asigurare a unui proces decizional corect în plan local. Mai mult, cetățenii remarcă odată cu schimbarea puterii locale un nivel înalt de politicizare a funcțiilor, fapt care afectează negativ procesul democratic local. În același timp, sistemul electoral cu liste

permite unor persoane nedorite să-și obțină mandatul, iar soluția în opinia alegătorilor este un sistem electoral mai transparent și constituirea unor liste electorale mai reprezentative.

Procesul decizional local este apreciat drept formal de către cetățeni, care sesizează o lipsă de consultări reale ale opiniei cetățenilor, bazată pe analiza nevoilor lor reale, în condițiile unei transparențe formale în luarea deciziilor. În plus, nu există proceduri de raportare și control ale activității aleșilor locali, mecanisme pentru responsabilizarea lor etc. Dezvoltarea unei democrații participative în regiuni este afectată și de lipsa de transparență la elaborarea și executarea bugetului local, iar cetățenii nu sunt informați privind proiectele locale și nu sunt implicați în realizarea lor sau la luarea deciziilor de implementare.

Gradul de informare al cetățenilor este apreciat ca scăzut, cu o dezvoltare slabă a presei locale, fapt pentru care accentul în informare se pune pe rețelele de socializare și sursele informale. Acest lucru slăbește democrația locală și capacitatea decizională a comunităților. Un factor pozitiv al dezvoltării informaționale locale este internetul și rețelele sociale, datorită cărora cetățenii consumă informație atât locală, cât și națională. Posibilitatea de a se informa corect este totuși riscantă pe rețelele sociale, care pot construi ușor bule de propagandă și știri false, ce detașează cetățenii fără gândire critică de realitățile cotidiene. Se atestă o lipsă de control al mediului informațional și propagandă emisă în special de canalele de informare ale Federației Ruse.

Dezvoltarea democrației locale are nevoie de asociații care să-și asume rolul de societate civilă. Astfel de comunități lipsesc la nivel local, fie nu sunt susținute, inclusiv financiar de către APL sau, mai grav, unele asociații locale au un caracter politizat. Autoritățile locale au nevoie de sprijinul societății civile care pot avea un rol consultativ sau de sprijin pentru deciziile care le iau autoritățile publice locale.

Cele mai puțin respectate drepturi în Republica Moldova sunt drepturile sociale – dreptul la un trai decent, dreptul la sănătate, dreptul la egalitate și nediscriminare, dreptul la integritate fizică și psihică, chiar și dreptul la un loc de muncă. Cei mai afectați sunt pensionarii și persoanele cu dizabilități, care se află la limita supraviețuirii și își acoperă cheltuielile de bază cu suportul familiei. Autoritățile publice centrale și instanțele de judecată sunt principalii vinovați de încălcarea drepturilor omului, iar la polul opus sunt biserica și cultele religioase.

Pe plan local, cetățenii au multe de reproșat autorităților în ce privește starea economică și socială a localităților. Totuși, aceștia au mai multă încredere în autoritățile locale în raport cu cele centrale și admit că atribuțiile puterilor locale nu sunt suficient de largi și asigurate cu resurse financiare suficiente. Printre prioritățile imediate de dezvoltare locală, cetățenii solicită autorităților locale să pună accent în activitatea lor pe dezvoltarea infrastructurii (drumuri, apeducte, energie), fiind sesizate în ultimii ani unele schimbări pozitive la acest capitol.

RECOMANDĂRI

1. Asigurarea unei democrații veritabile presupune un sistem administrativ modern, unde deciziile sunt transferate și luate de autoritățile publice care sunt cel mai aproape de cetățeni, așa cum statuează și principiul subsidiarității. Acest transfer poate veni atât de la autoritățile publice centrale, cât și de la autoritățile publice raionale. În acest scop sunt necesare un șir de măsuri și intervenții, care ar stabili exact atribuțiile pentru fiecare nivel și ar asigura cu resurse suficiente deținătorul acestor competențe.
2. Delimitarea domeniilor de competențe, proces necesar obligatoriu de realizat, poate avea loc etapizat, conform studiilor Coaliției pentru Descentralizare, care indică care domenii urmează a fi desconcentrate, delegate sau descentralizate. Procesul de delimitare și descentralizare a unor domenii importante poate fi inspirat și din Conceptul de municipalizare al Coaliției. Astfel, asistența socială ar urma să devină competență delegată a APL I, unde se organizează, se află în subordine și se realizează de către acestea, în cooperare cu ministerul de resort. Educația revine sub conducerea/autoritatea generală a APL I, cu mai multe scenarii pentru coordonarea procesului educațional (nemijlocit de nivelul al doilea, de structuri deconcentrate ale ministerului în regiuni sau direct de minister), fiind administrată și finanțată în mod autonom, conform prevederilor sistemului și legislației actuale.
3. Pentru accelerarea democratizării și descentralizării este necesară revizuirea profundă a statutului și locului raioanelor, prin înlocuirea lor cu structuri regionale (conform Strategiei Guvernului) sau municipii (conform conceptului Coaliției pentru Descentralizare), limitarea drastică a funcțiilor sale și excluderea competențelor actuale improprii și importante ale statului, exercitate de către autoritățile raionale și folosite în scopul dominației politice.
4. Este imperios necesară consolidarea capacității fiscale și financiare a APL I prin transferarea/distribuirea către bugetele locale de nivelul I a unor noi surse de venit, precum impozitul pe venitul persoanelor fizice, 25-50% din impozitul pe venit al persoanelor juridice (diferențiat: sat/oraș), taxa pe resursele naturale, 100% din Fondul rutier național la bugetele APL I pentru reparația și întreținerea rețelei de drumuri locale, dar și examinarea posibilității transferării până la 10% din TVA încasat în teritoriu la bugetele locale.
5. Sunt necesare de elaborat și implementat instrumente și mecanisme prin care vor fi limitate intervențiile abuzive ale Cancelariei de Stat în procesul decizional al autorităților publice locale. Aceasta poate avea loc inclusiv prin stabilirea unei supravegheri reale, imparțiale și eficiente a activității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în raport cu APL.
6. Soluție în realizarea descentralizării patrimoniale ar putea fi liberalizarea legislației cadastrale și acordarea de atribuții sporite către APL I în domeniul evidenței și înregistrării dreptului de proprietate asupra terenurilor și bunurilor din domeniul public/privat.

7. Considerăm oportună depolitizarea funcțiilor publice la nivel local, care trebuie atribuite după merite, nu după legătura cu partidul de guvernare. Una din acțiunile conexe posibil de realizat se referă la liberalizarea maximă a mecanismului legal de aprobare a unităților de personal al APL I, precum și a formulei de salarizare în baza performanțelor – în dependență doar de posibilitățile bugetare ale APL.

mod special prin digitalizarea acestora și accesibilitatea serviciilor pentru cetățeni, care nu vor mai trebui să depindă de un centru administrativ pentru a accesa anumite acte sau servicii. La fel, în prestarea serviciilor publice este necesar schimbul electronic de documente între autoritățile/instituțiile publice, inclusiv cu cele la nivel local, interoperabilitatea registrelor publice și bazelor de date electronice existente.
8. Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030 necesită a fi revizuită sub mai multe aspecte importante pentru a o îmbunătăți, exclude lacunele și pentru a putea implementa acest document strategic. În acest proces trebuie de implicat toate părțile interesate, părțile implementatoare sau care vor fi afectate de măsurile din Strategie, cu antrenarea obligatorie a autorităților publice locale și structurilor asociative care le reprezintă CALM.
9. Strategia, cât și proiectul de lege privind amalgamarea voluntară, aflat în prezent în proces de consultări publice, trebuie să clarifice modelul de amalgamare necesar de implementat (voluntar, obligatoriu, mixt) și să obțină un consens larg de la toate părțile interesate. În plus, procesul de amalgamare trebuie derulat în paralel cu alte instrumente precum asocierea intercomunitară, delegare de competențe etc.
10. Pentru realizarea reformei administrativ-teritoriale este necesară modernizarea și creșterea calității serviciilor publice, în
11. Pentru a avea succes măsurile de reformare a administrației publice locale este extrem de important și prioritar de a continua procesul de descentralizare administrativă, de a recupera toate restanțele în domeniul dat și de a implementa efectiv toate documentele de politici din domeniul descentralizării organizaționale, financiare, patrimoniale, sectoriale.
12. Pentru a produce rezultatele scontate la nivel local, se impune un proces de consultare și dialog între autoritățile publice centrale și cele locale, cu agrearea de către parteneri a măsurilor planificate care pot afecta interesele autorităților locale, inclusiv cele care privesc reforma administrației publice. Aceasta poate fi realizată prin consolidarea și perfecționarea platformelor și mecanismelor de consultarea cu structurile asociative ale autorităților publice locale (CALM) precum Comisia paritară, grupuri de lucru sectoriale etc., dar și prin asigurarea unei consultări reale, așa cum prevede Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Anexă

Metodologia realizării sondajului

Volumul eșantionului: 1128 persoane cu vârstă de 18 ani și mai mult;

Eșantion: stratificat, probabilist, bistadial;

Criterii de stratificare: 13 regiuni geografice, care coincid cu unitățile administrativ teritoriale de până la revenirea la raioane, mediu rezidențial (urban-rural), mărimea localităților urbane (2 tipuri), numărul de populație ai localităților rurale (3 tipuri de localități rurale).

Tip sondaj: CAPI

Reprezentativitate: Eșantionul este reprezentativ pentru populația adultă a Republicii Moldova, cu o eroare maximală de +2.8%

Perioada de culegere a datelor: 17-29 iunie 2022. Interviuurile au fost realizate Față în Față. Chestionarul a fost redactat în limbile română și rusă, oferindu-se respondenților posibilitatea de a alege varianta.

În urma analizei structurii eșantionului obținut din teren, s-a constatat concordanța dintre distribuția populației cunoscută din datele statistice disponibile și cele obținute, în limitele abaterii statistice admisibile. O diferență s-a înregistrat în cazul structurii pe sexe, în sensul supra-reprezentării persoanelor de sex feminin și pe grupe de vârstă, în sensul sub-reprezentării tinerilor (18-29 ani). Cauza principală a acestor abateri ține de fenomenele de migrație a forței de muncă peste hotare.

Pentru corectare s-a recurs la ponderarea rezultatelor, astfel încât structura eșantionului luat în calcul să reprezinte media dintre distribuțiile înregistrate în statistica oficială și cea obținută în teren. Astfel, **rezultatele prezentate sunt ponderate**. Diferența dintre rezultatele ponderate și cele neponderate nu depășește la niciuna din întrebări 1.5%.

Tabelul 1A. Scoruri internaționale privind statutul democrației al țărilor parteneriatului estic

	Armenia	Azerbaijan	Belarus	Georgia	Moldova	Ukraine
BTI 2022	6.75 – Defective democracy Political Transformation 6.11 – Limited Economic Transformation 4.93 – Moderate Governance Index	3.58 – Hard-line autocracy Political Transformation 5.36 – Limited Economic Transformation 3.98 – Weak Governance Index	3.97 – Hard-line autocracy Political Transformation 5.25 – Limited Economic Transformation 2.78 – Failed Governance Index	6.10 – Defective democracy Political Transformation 5.89 – Limited Economic Transformation 5.55 – Moderate Governance Index	6.15 – Defective democracy Political Transformation 5.68 – Limited Economic Transformation 4.99 – Moderate Governance Index Status Index : 5.91 #56 on 1-10 scale out of 137 Political Transformation: 6.15 #53 on 1-10 scale out of 137 Economic Transformation: 5.68 #61 on 1-10 scale out of 137 Governance Index: 4.99 #60 on 1-10 scale out of 137	6.80 – Defective democracy Political Transformation 6.71 – Limited Economic Transformation 5.31 – Moderate Governance Index
BTI 2012/2016	5.6/5.6	4.9/4.4	4.4/4.3	5.9/6.3	6.2/6.2	6.0/6.1
Freedom House Democracy score 2022	3.04	1.07	1.18	3.07	3.11 Political rights – 27/40 Civil liberties – 35/60 Total score – 62/100 – Partly free	3.36
Freedom House Democracy Score 2012/2016	5.39/5.36	6.57/6.86	6.68/6.64	4.82/4.61	4.89/4.89	4.82/4.68
World Bank Governance indicators (2020)					-0.0474 (2020)	
World Bank Governance Indicators – Voice and Accountability 2012/2015	-0.58/-0.54	-1.25/-1.51	-1.55/-1.46	0.00/0.22	-0.07/-0.03	-0.28/-0.03
WB Control of Corruption 2012/2015	-0.52/-0.45	-1.08/-0.82	-0.52/-0.37	0.26/0.64	-0.60/-0.88	-1.03/-0.98
WB Control of Corruption Score in 2021:	0.0316	-1.0482		0.59592	-0.57426	-0.78413
Freedom Index by Country 2022	Armenia Human Freedom Score: 8.2 HF Rank: 40 Personal Freedom: 8.32 Economic Freedom: 8.03 Quartile: 1	Azerbaijan Human Freedom Score: 6.16 HF Rank: 127 Personal Freedom: 5.96 Economic Freedom: 6.44 Quartile: 4	Belarus Human Freedom Score: 6.73 HF Rank: 109 Personal Freedom: 6.62 Economic Freedom: 6.88 Quartile: 3	Georgia Human Freedom Score: 8.2 HF Rank: 40 Personal Freedom: 8.15 Economic Freedom: 8.26 Quartile: 1	Human Freedom Score: 7.68 HF Rank: 61 Personal Freedom: 7.95 Economic Freedom: 7.3 Quartile: 2	Ukraine Human Freedom Score: 6.86 HF Rank: 98 Personal Freedom: 7.33 Economic Freedom: 6.2 Quartile: 3
EaP Index – Approximation 2012/2014	0.56/ 0.61	0.40/0.42	0.29/0.32	0.57/0.69	0.67/0.7	0.56/0.6
EaP Index 2021	0.63	0.44	0.49	0.65	0.7	0.7

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
www.viitorul.org, office@viitorul.org