



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



Biblioteca IDIS „Viitorul”

STATUTUL RAIOANELOR CA UNITĂȚI ADMINISTRATIV- TERITORIALE

Domeniile proprii de competență și domeniile cu statut incert



Chișinău, 2023

**Statutul raioanelor ca unități
administrativ-teritoriale.**

***Domeniile proprii de competență
și domeniile cu statut incert***

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: Viorel Pîrvan

CUPRINS

Introducere.....	4
Domeniile de competență ale autorităților publice locale	6
Competențe proprii	7
Competențe delegate	9
Competențe cu statut incert.....	10
Delimitarea domeniilor de competență	12
Probleme identificate	12
Principii de delimitare	13
Revizuirea competențelor autorităților publice de nivelul II	15
Concluzii și recomandări.....	17
Anexa nr.1	18

Lista de abrevieri

APL I	– Autorități publice locale de nivelul întâi
APL II	– Autorități publice locale de nivelul al doilea
UE	– Uniunea Europeană

Introducere

Coaliția pentru Descentralizare consideră drept esențiale în anul 2022-2023 acțiunile Guvernului de a consolida puterile locale în Republica Moldova. Acest studiu face parte din seria de acțiuni planificată de către organizațiile care au lansat această coaliție – Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” și Asociația Promo-LEX.

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 regionale, care uneori activează ca intermediari în raport cu autoritățile publice locale de nivelul întâi. 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.

De la independența Republicii Moldova din anul 1991, autoritățile guvernului central au făcut mai multe tentative de a accelera reformarea sistemului de administrare publică la nivel local. Deși s-au înregistrat și anumite progrese, procesul a trenat și a trecut prin numeroase evoluții și involuții succesive, astfel încât chiar dacă Republica Moldova s-a aliniat Cartei Europene privind exercițiul autonom al puterilor locale, autoritățile locale au rămas a fi considerate o anexă a politicilor centrale centraliste, suferind din plin serioase defecte de funcționare.

În linii mari, această stare de lucruri se datorează faptului că, de regulă, legile adoptate nu se îndeplinesc corespunzător. Actele normative, strategiile și programele naționale rămân, deseori, piese decorative și neimplementate, acumulându-se restanțe serioase în domeniul delimitării de competențe locale – centrale, consolidării bazei financiare pentru asigurarea serviciilor locale descentralizate și respectării autonomiei locale. În acest context, reforma teritorială a administrației publice locale reprezintă una din cele mai importante elemente ale transformării autentice pe plan local și național, care poate impulsiona direcția dezvoltării localităților și țării, care ar putea avea un impact deosebit în procesul de aderare la Uniunea Europeană pentru Republica Moldova, recunoscută cu statut de țară candidat. Evoluțiile recente vorbesc elocvent despre faptul că stabilitatea internă, pluralismul politic și buna guvernare este garantată de o guvernare descentralizată efectiv, în care comunitățile teritoriale se bucură de autonomie și bunăstare.

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă un element determinat de rezultatul final al reformei administrației publice, discutat sporadic în spațiul public și analizat în cadrul unor studii de diferită complexitate. Realizarea unei astfel de reforme complexe și sensibile presupune un dialog și consens larg cu toate părțile interesate, dar și realizarea eficientă a procesului de descentralizare, asigurare cu resurse suficiente a unităților administrativ-teritoriale, promovarea amalgamării voluntare și cooperării intercomunitare și timp suficient care

să asigure o trecere lentă și nestresantă pentru comunitatea locală. În multe state dezvoltate, care dispun și de resurse suficiente, asemenea reforme complexe de amploare durează de la 10 ani și mai mult.

Punctul de start și acces în procesul de reformare îl reprezintă înțelegerea și delimitarea interesului de nivel local, raional (regional) și național, care trebuie să creioneze tipul și volumul de competențe transmise către fiecare nivel în parte. În prezent, un șir de competențe ale autorităților publice raionale și locale sunt stabilite pur formal în lege, nefiind delimitate, fie se dublează, fapt ce duce la discreție și disensiuni în relațiile dintre nivele.

Cadrul normativ existent nu ajută și nu clarifică aceste aspecte, din contra, prevederile existente și mai mult aduc neclaritate referitor la natura juridică a competențelor – proprii sau delegate.

Iar, din motiv că legea nu prevede domeniile în care pot fi delegate competențele, modalitatea de delegare a competențelor și ulterior de exercitare a acestora este una deficitară.

Prezentul document are scop analiza prevederilor legale ce țin de domeniile de competență ale autorităților publice locale, problemele identificate referitor la delimitarea domeniilor de competență, enumerarea principiilor de delimitare a domeniilor de competență, dar și sublinierea necesității de revizuire a competențelor autorităților publice de nivelul doi, ca element de început și destul de discutabil. În acest sens se încearcă de a trasa un proiect de Concept privind domeniile proprii ale raioanelor și domenii ce urmează a fi desconcentrate, delegate sau descentralizate, cu indicarea aproximativă a etapelor și termenelor de realizare.

Domeniile de competență ale autorităților publice locale

În Republica Moldova există un cadru normativ complex care reglementează competențele autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea. Prin competențe înțelegem un ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite. Realizarea acestor competențe este strâns legată de capacitatea administrativă a fiecărei autorități în parte, exprimată prin resurse financiare, instituționale, patrimoniale și umane. Caracteristicile competenței sunt următoarele:

- Are un caracter *legal*, fiind prevăzută de lege sau de alte acte normative întemeiate prin lege;
- Are un caracter *propriu (distinct)*, aparținând numai autorității căreia i-a fost conferită (excepții în cazul delegării de competențe);
- Competența are un caracter *obligatoriu*, ceea ce înseamnă că autoritatea publică trebuie să-și manifeste competența, fiind o obligație prevăzută de lege;
- Competența are, de regulă, un caracter *permanent*, fiind exercitată în mod continuu, repetat și necondiționat (excepând cazurile de competență temporară).

Vorbind de competență în domeniile de activitate ale APL, trebuie să avem ca fundament standardul impus de Carta Europeană a Autonomiei Locale,

adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată fără rezerve de Republica Moldova în anul 1997. Astfel, art.4 alin.(2) și (4) al Cartei (Întinderea autonomiei locale) prevăd că „autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, *capacitatea deplină* de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități. Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, *în mod normal, depline și exclusive*. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege”. În contextul acestor standarde *s-ar exclude existența unor competențe partajate* între autoritățile administrației publice de diferite niveluri, deoarece efectiv se diminuează soluționarea în mod autonom a treburilor locale și chiar apare un conflict de competențe și interese. În prezent, această stare de lucruri se întâlnește frecvent, în special la compartimentele de control, supraveghere sau sancționare dintr-un domeniu sau altul.

Actele normative de bază care descriu competențele și domeniile de activitate ale APL sunt Legea nr.435/2006 cu privire la descentralizarea administrativă¹ și Legea nr.436/2006 cu privire la administrația publică locală². Responsabilitățile autorităților publice locale se regăsesc și în multiple acte normative

¹ [Legea nr.435/2006 cu privire la descentralizarea administrativă](#)

² [Legea nr.436/2006 cu privire la administrația publică locală](#)

care reglementează diverse sfere ale relațiilor sociale (economie, protecția mediului, proprietate etc.). Însă, numeroasele acte normative nu au ajutat autoritățile publice locale să fie eficiente în realizarea sarcinilor lor și în practică există multe probleme în relațiile între diferite niveluri de administrație publică. Or, există încă multe reglementări contradictorii, care nu delimitează domeniile de competențe între autoritățile publice de diferite niveluri – naționale și locale. În plus, în actele normative nu se face distincție între autoritățile publice locale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea. Lipsa de claritate

și nedelimitarea domeniilor de competență va genera și în continuare disensiuni în relațiile dintre niveluri privind împărțirea responsabilităților, modului și surselor de finanțare, dar și amestecul autorităților de nivel superior în competențele autorităților publice locale, în special la APL de nivelul întâi.

Legislația delimitează **trei tipuri de competențe** pentru autoritățile administrației publice locale: *competențe proprii (descentralizate)*, *competențe delegate* și *competențe desconcentrate*.

Competențe proprii

Competențele proprii sunt acele competențe transferate integral autorităților publice locale, prin care acestea își realizează autonomia deplină și oferă servicii publice locale cetățenilor acelor localități, fiind realizată astfel o reală descentralizare a serviciilor publice. Autoritățile publice centrale nu pot interveni în realizarea acestor competențe la nivel local, ci doar pot stabili, prin politicile și reglementările naționale, standardele și regulile generale de urmat pentru toți. Or, reieșind din prevederile art.10 alin.(1) din Legea nr.436/2006, autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii. Este de remarcat că aceste domenii proprii ale APL sunt poate cele mai costisitoare din punct de vedere material și financiar (drumuri, servicii comunale).

Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi și doi sunt stabilite în art.4 al Legii privind descentralizarea

administrativă. În continuare, Legea privind administrația publică locală (art.14, art.29, art.43, art.53) diferențiază competențele pe niveluri (pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi și al doilea) și pe tipuri de autorități publice locale (deliberative și executive). În rezultat, pornind de la domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale, avem stabilite competențe exprese pentru consiliile locale și primar (din sat, comună, oraș, municipiu), consiliile locale (din raion, municipiul Chișinău, municipiul Bălți) și președinte al raionului. Urmează de atras atenție că la capitolul competențe (atribuții) ale diferitor tipuri de APL se „mixează” atribuții ce rezultă atât din domenii proprii (descentralizate) ale APL, cât și atribuții efectiv delegate acestora de nivelul central.

Din analiza domeniilor de competență ale autorităților publice locale de nivelul întâi și doi, putem conchide că în mare parte aceste competențe coincid pentru ambele niveluri, cu unele excepții. În speță, este necesar de analizat dacă domeniile proprii de competență ale APL II

Statutul raioanelor ca unități administrativ-teritoriale

sunt sau nu de acest nivel. Or, unele din competențe au elementele caracteristice unor competențe delegate. La fel, trebuie de stabilit dacă sunt domenii care ar putea fi transferate către APL I și care domenii sunt mai mult de interes intercomunitar (regional).

Tabelul 1. Competențele proprii ale APL de nivelul I și II

APL I		APL II
• Planificarea urbană și amenajarea teritoriului	↔	• Planificarea urbană și amenajarea teritoriului la nivel de raion
• Gestionarea spațiilor verzi	↔	• Protecția pădurilor de interes raional
• Colectarea și transportarea deșeurilor, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitare	←	
• Alimentarea cu apă și canalizare	←	
• Construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale	↔	• Construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere
• Transportul public local	↔	• Transportul auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional
• Amenajarea și întreținerea cimitirelor	←	
• Administrarea bunurilor din domeniile public și privat	↔	• Administrarea bunurilor din domeniile public și privat
• Construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare	↔	• Întreținerea școlilor primare/primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor/gimnaziilor-internat, altor instituții, activitatea metodică
• Dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuție a gazelor și energiei termice	↔	• Construcția gazoductelor interurbane, a altor obiective termoelectrice cu destinație locală
• Activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și infrastructura necesară acestor activități	↔	• Administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional
• Dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale (amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri)	↔	• Susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a raionului
• Instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale	↔	• Administrarea întreprinderilor municipale de interes raional
• Construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile	↔	• Dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale
• Organizarea serviciilor (posturilor) teritoriale de salvatori și pompieri	←	
• Protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public	↔	• Protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public
• Asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă	↔	• Asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă
	→	• Lucrări de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional
	→	• Administrarea unităților de asistență socială de interes raional

Competențe delegate

Competențele delegate sunt competențele transferate autorităților publice locale de la autoritățile publice centrale, care păstrează totuși puterea de decizie și responsabilitatea finală în raport cu autoritățile publice locale, care acționează mai mult ca un agent local. Astfel de competențe pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea doar cu respectarea criteriilor de eficacitate și de raționalitate economică. Delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. O delegare este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente. În cazul în care delegarea nu este însoțită de resurse financiare, autoritățile publice locale sunt în drept să nu îndeplinească aceste atribuții delegate sau să le conteste.

Legea privind descentralizarea administrativă nu prevede domeniile în care pot fi delegate competențele, fiind lăsată la discreția autorităților publice centrale. Însă, Legea privind administrația publică locală condiționează această delegare, fiind interzis pentru autoritățile administrației publice centrale să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe

care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare. De notat, că delegarea de competențe poate fi efectuată doar de Parlament, prin lege, la propunerea Guvernului.

În practică, modalitatea de delegare a competențelor și ulterior de exercitare a acestora este una deficitară. Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind administrația publică locală nu indică expres care sunt competențele delegate. Acestea sunt dispersate în multiple acte normative, neexistând o listă clară și expresă a competențelor delegate atribuite autorităților publice locale. În plus, lipsește o delimitare clară între cele două tipuri de competențe – proprii și delegate.

Una din cele mai mari probleme reprezintă lipsa mijloacelor financiare la implementarea de către nivelul local a acestor responsabilități delegate. Or, actele normative care prevăd această delegare de competențe nu indică sursa de finanțare necesară pentru realizarea acestora, fapt ce subminează capacitatea autorităților publice locale de realizare a atribuțiilor puse în sarcina lor.

Competențe cu statut incert

O altă problemă cheie se referă la neclaritatea unor competențe, care potrivit legii privind descentralizarea administrativă sunt stabilite ca și competențe proprii, dar după natura lor reprezintă de facto competențe delegate. Aceeași confuzie este creată și de alte acte normative sectoriale, care prevăd competențe pentru autoritățile publice locale în mai multe domenii, nefiind clar dacă acestea sunt competențe proprii sau delegate ale autorităților publice locale, indiferent de nivel. O astfel de incertitudine juridică se transpune în deciziile autorităților publice locale, care pot încurca atribuțiile proprii cu cele delegate și invers, inclusiv neclaritatea privind resursele financiare, materiale și umane, care trebuie să însoțească un eventual transfer de competențe către APL.

Un exemplu elocvent de confuzie juridică privind natura competenței îl reprezintă **domeniul educației**. Potrivit Legii privind descentralizarea administrativă, întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar și extrașcolare este domeniul propriu de competență al APL I, iar întreținerea instituțiilor de învățământ primare, secundar general, special este domeniul propriu de competență al APL II. În același timp, art.12 alin.(1) lit. a) din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale¹ (precum și art.143 – art. 44 din Codul educației al Republicii Moldova nr.152/2014²) indică că de la bugetul de stat se alocă bugetelor locale transferurile cu destinație specială pentru finanțarea învățământului

preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar). În esență pare o finanțare din bugetul de stat a unei competențe delegate autorităților publice locale, deși legislația atribuie această competență ca una proprie pentru APL (descentralizată). Pe de altă parte, Codul educației, în art.141 alin.(1) lit. m), stabilește obligația pentru APL II de a asigura transportarea gratuită a elevilor și cadrelor didactice la și de la instituțiile de învățământ în localitățile rurale, pe distanțe ce depășesc 2 km. Această competență nu se regăsește în Legea nr.435/2006 și Legea nr.436/2006, având caracteristicile unei competențe delegate de la nivelul central către raion, fiind și compensate aceste cheltuieli din sursele bugetului central. Suplimentar la exemplele menționate mai sus, notăm și alte competențe delegate, prevăzute de cadrul normativ național, realizate de către autoritățile publice raionale:

- Protecția socială a populației;
- Sănătatea publică;
- Protecția mediului înconjurător;
- Activități de mobilizare și alte acțiuni în domeniul apărării naționale;
- Protecția resurselor naturale;
- Protecția civilă etc.

Competențele efectiv partajate apar în cazul când, de regulă, partea cea mai dificilă este

¹ [Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale](#)

² [Codul educației al Republicii Moldova nr.152/2014](#)

pusă pe seama APL, iar autoritățile centrale verifică respectarea cerințelor reglementărilor din domeniu și chiar sancționează (cum ar fi, de exemplu, protejarea de APL a tuturor monumentelor de for public, autorizarea în construcții, comerț, acordarea proprietății publice aproape gratuit companiilor din domeniul comunicațiilor etc.). Ca și în cazul competențelor delegate, nici aici legislația nu indică expres domeniile în care autoritățile publice locale pot avea competențe partajate, fiind lăsate la discreția autorităților publice centrale, deși pentru asigurarea integrității competenței și excluderii interesului departamental, asemenea partajare ar trebui să aibă loc în cazuri de excepție.

Cooperarea în exercitarea competențelor.

Legea privind descentralizarea administrativă stabilește în art.5 doar că activitățile care trebuie desfășurate prin cooperare sunt fixate în acordurile semnate între părți, în condițiile legii, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele. Aceste acorduri vor stabili clar sursele de finanțare și limitele puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte, precum și termenele de realizare a acordului.

Delimitarea domeniilor de competență

Probleme identificate

Delimitarea competențelor între autoritățile publice centrale și locale, dar și între autoritățile publice locale de nivelul întâi și nivelul doi este o acțiune complexă. Până în prezent nu există un set de criterii clare și precis definite privind delimitarea competențelor între diferite niveluri ale administrației publice, care trebuie să țină cont atât de interesul local, cât și de cel național. Direcția necesară de luat presupune că problemele de importanță locală trebuie soluționate nemijlocit de autoritățile publice locale, iar problemele de importanță națională de autoritățile publice centrale.

În temeiul Strategiei naționale de descentralizare și în procesul de implementare a Planului de acțiuni, a fost elaborat Proiectul nomenclatorului competențelor¹ al autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și centrale. Deși acest document reprezintă doar un proiect, analiza complexă efectuată poate reprezenta un punct de pornire pentru viitoarele procese de delimitare a competențelor. Desigur, acest proces trebuie să ia în considerare domeniile de activitate stabilite în cadrul normativ existent, acte și reglementări care ar trebui modificate în acest sens, dar și să țină cont de resursele necesare pentru realizarea acestor atribuții la fiecare nivel.

În literatura de specialitate² se menționează

¹ [Proiectul nomenclatorului competențelor APL I, APLII, APC](#)

² [Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse, IDIS "Viitorul"](#)

câteva principii care trebuie luate în considerație la repartizarea competențelor și anume:

- 1) Transferurile de competențe nu implică retragerea nici unei atribuții a colectivităților descentralizate, ci dimpotrivă, ele conferă acestora atribuții noi;
- 2) Transferurile de competențe nu trebuie să aducă nicio atingere preeminenței statului, ci trebuie să-i permită să consacre mai mult misiunilor sale fundamentale legate de suveranitatea națională, precum justiția, apărarea, securitatea etc.;
- 3) Transferurile de competențe nu trebuie să permită unei colectivități teritoriale să-și exercite tutela asupra unei alte colectivități. Colectivitățile locale sunt considerate autonome în sferele lor de competențe;
- 4) Transferurile de competențe trebuie să fie definite în funcție de vocația principală a fiecărui nivel de colectivitate. Transferul se face în beneficiul colectivității celei mai apte de a exercita competența respectivă în raport cu nevoile cetățenilor. Astfel, competențele către nivelul I cuprind ansamblul atribuțiilor relative pentru amenajarea vieții locale: către nivelul II – responsabilități de a asigura ajutoare și servicii care fac apel la solidaritatea socială; competențele regiunilor cuprind misiuni de planificare, impulsione și incitare în domeniul economic, social și cultural.

Principii de delimitare

Legea nr.435/2006 indică în art.3 mai multe principii în baza cărora are loc descentralizarea administrativă. Aici găsim *principiul subsidiarității*, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice.

Principiul subsidiarității este unul din principiile de funcționare și activitate a autorităților publice, reflectate în Carta Europeană a Autonomiei Locale (art.4)¹, potrivit căruia colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități. Astfel, exercițiul puterii publice trebuie să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și responsabilitățile încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.

Pe parcurs, principiul subsidiarității a fost reglementat și utilizat tot mai mult în legislațiile statelor europene, fapt ce a asigurat colectivităților locale și regionale realizarea intereselor proprii cât mai aproape de nivelul de aplicare a deciziei. Or, principiul subsidiarității anume și presupune că adoptarea deciziilor se face de către autoritatea cea mai apropiată

de cetățean, iar pentru aceasta competențele sunt transferate, oriunde este posibil, la nivelul local. Doar atunci când o anumită sarcină nu poate fi realizată la nivelul local, ea poate fi transmisă la un nivel superior. Subsidiaritatea asigură realizarea efectivă a competențelor de către autoritatea administrației publice locale, dar și obligă autoritățile centrale să pună la dispoziția autorităților locale mijloacele necesare și suficiente pentru exercitarea acestor responsabilități.

Uniunea Europeană este un exemplu de aplicare a principiului subsidiarității. Tratatul de constituire a Uniunii Europene sunt cele care atribuie comunității europene competențele necesare pentru atingerea obiectivelor stabilite. Aceste tratate clarifică repartizarea competențelor între UE și țările UE, fiind specificate 3 tipuri de competențe: exclusive, partajate și de sprijinire. Exercițarea competențelor UE se află sub incidența principiului fundamental al subsidiarității. Acesta presupune că în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, UE poate acționa numai dacă – și în măsura în care – obiectivul acțiunii preconizate nu poate fi realizat în mod satisfăcător de țările UE, dar ar putea fi realizat mai bine la nivelul UE.

În ce privește sistemul administrației publice din Republica Moldova, realizarea principiului subsidiarității ar trebui să însemne în primul rând clarificarea competențelor autorităților publice, cu exercitarea competențelor și atribuțiilor aparținând autorității administrației

¹ [Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, Strasbourg, 15.10.1985](#)

publice locale ca cea mai apropiată de cetățean. În rezultatul acestei clarificări și delimitări, autoritățile publice locale de nivelul întâi urmează să dețină majoritatea domeniilor de competență de importanță locală și regională, care se referă direct la cetățenii acelor comunități locale. Și doar după, aceste competențe pot fi realizate de către autoritățile administrației publice de la nivelul intermediar (raioanele) și de la nivelul central. Unul din obiectivele principale ale delimitării este stabilirea într-un mod clar și precis a unui număr limitat de domenii de competență ale statului, de importanță exclusiv națională, unde autoritățile publice centrale dețin întreaga competență decizională și administrativă.

Printre domeniile de importanță națională din gestiunea statului la moment pot fi menționate: apărarea și securitatea națională, educația, sănătatea și protecția socială, serviciul fiscal și vamal în partea impozitelor și taxelor generale de stat, infrastructura drumurilor naționale,

gestionarea pădurilor de importanță națională, obiectivelor acvatice de importanță națională, resurselor minerale etc. În rest, majoritatea domeniilor și serviciilor publice de interes local sau regional urmează a fi atribuite printr-un proces de descentralizare către APL. Deci, criteriul principal al delimitării urmează a fi importanța și interesul național sau local/regional a unui sau altui domeniu de activitate. Printre alte criterii ar putea fi: prevederile Constituției, destinația și acțiunea teritorială a activității/serviciului, sursa de finanțare (buget național sau local), raționamente de ordin administrativ, economic, eficiență etc.

În lumina acestor deziderate observăm că a rămas incert statutul autorităților raionale – sunt autorități locale care ajută autoritățile de nivelul întâi și prestează servicii de interes raional ori sunt efectiv reprezentanți ai Guvernului în teritoriu.

Revizuirea competențelor autorităților publice de nivelul II

Reieșind din prevederile cuprinse în cadrul normativ național, în mod special Legea privind descentralizarea administrativă, autoritățile raionale de facto asigură realizarea unor competențe de nivel central, cum ar fi:

- Domeniul finanțelor;
- Întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului, precum și activitatea metodică, și alte activități din domeniu;
- Administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter cultural și sportiv de interes raional;
- Administrarea unităților de asistență socială de interes raional;
- Dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale;
- Asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de lege.

Aceste domenii și competențe ar putea fi:

- 1) *Asigurate prin intermediul serviciilor desconcentrate* ale organului central de specialitate (sub conducerea reprezentantului Guvernului în teritoriu), cum ar fi direcția finanțe ca serviciu desconcentrat, serviciul asistență socială, cultură și altele; precum și
- 2) *Delegate la nivel local*, care s-ar referi la următoarele:
 - Întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului de pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective (municipiu, oraș, comună sau sat);
 - Administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport, alte activități cu caracter cultural și sportiv de pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective (municipiu, oraș, comună sau sat);
 - Administrarea unităților de asistență socială de pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective (municipiu, oraș, comună sau sat);
 - Dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile

- social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale;
 - Asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de lege;
 - Protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat, altul decât proprietate a unității administrativ-teritoriale;
 - Protecția pădurilor altele decât proprietate a unității administrativ-teritoriale-respective.
- Unele domenii aflate în prezent în competența autorităților raionale ar putea fi descentralizate la nivel local, cum ar fi:

- Protecția pădurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale;
 - Susținerea și dezvoltarea inițiativelor pentru dezvoltarea economică;
 - Protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat, proprietate a unității administrativ-teritoriale.
- Administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
 - Planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținerea și gestionarea unor obiective publice de interes raional;
 - Construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;
 - Organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;
 - Elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;
 - Administrarea instituțiilor publice și întreprinderilor municipale raionale.

În aspect financiar, corespunzător domeniilor de activitate și competențelor atribuite APL de nivelul I, considerăm necesară realocarea unor sume importante la nivelul întâi, cum ar fi transferurile cu destinație specială, deoarece se propune competențele delegate să fie transmise mai aproape de cetățean, de asemenea impozitul pe venitul persoanelor fizice, taxele pe resursele naturale și impozitul pe venitul persoanelor juridice.

În cazul acceptării propunerilor, urmează a fi pregătit un pachet de modificări ale legislației și întocmit un plan de acțiuni privind delimitarea proprietății publice între diferite niveluri de administrare în conexiune cu aspectele de descentralizare și reformă a administrației publice.

Cele menționate pot fi realizate destul de rapid la prima etapă (a se vedea anexa nr.1) prin modificarea legislației. Există însă și domenii pentru care urmează o etapă următoare, care ar cuprinde inventarierea bunurilor și analiza activităților aferente, astfel ca să nu fie afectate serviciile prestate populației raionului, de rând cu analiza celorlalte domenii care nu au fost supuse procesului descentralizării (cum ar fi sănătatea, ordinea publică etc.). Aceste domenii sunt:

Concluzii și recomandări

- Domeniile de competență 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 privind împărțirea responsabilităților, modului și surselor de finanțare.
- Cadrul normativ existent cuprinde încă multe reglementări neclare și contradictorii, care nu delimitează într-un mod exact și plenar domeniile de competențe între autoritățile publice de diferite niveluri și nu aduce claritate între cele două tipuri de competențe – proprii și delegate. În plus, nu există un set de criterii clare și precis definite privind delimitarea competențelor între diferite nivele ale administrației publice, care trebuie să țină cont atât de interesul local, cât și de cel național.
- Pornind de la prevederile cuprinse în cadrul normativ național, autoritățile raionale de facto asigură realizarea unor competențe de nivel central, care ar putea fi asigurate prin intermediul serviciilor desconcentrate ale organului central de specialitate, precum și delegate la nivel local. În plus, unele domenii aflate în prezent în competența autorităților raionale ar putea fi descentralizate la nivel local.
- Reieșind din cele menționate, se impune o reevaluare și reformare etapizată a domeniilor și competențelor APL de nivelul II având la bază formula interes local – interes regional – interes național. Ulterior este necesar de găsit mecanismul de realizare practică a domeniilor și competențelor stabilite conform interesului urmărit: desconcentrare, delegare sau descentralizare. În procesul respectiv este necesar de urmat algoritmul: patrimoniul și resursele urmează competența.
- Reformarea domeniilor și competențelor, care se va realiza în baza principiului subsidiarității, ar trebui să conducă la aceea că autoritățile publice locale de nivelul întâi urmează să dețină majoritatea domeniilor de competență de importanță locală și regională, care se referă direct la cetățenii acelor comunități locale.
- Pentru a avea succes, 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.

Anexa nr.1

CONCEPT

*privind domeniile proprii ale raioanelor
și domenii ce urmează a fi desconcentrate, delegate sau descentralizate
(conform redacției art.4 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă)*

I. **Domenii proprii ale raioanelor (etapă tranzitorie)**

- 1) Administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
- 2) Planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;
- 3) Construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;
- 4) Organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;
- 5) Elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;
- 6) Administrarea instituțiilor publice și întreprinderilor municipale de interes raional (*notă: ar trebui ca redacția să fie nu de „interes raional”, dar „raionale” sau „proprietate a raionului”*).

Remarcă: Unele domenii vor fi revăzute odată cu delimitarea clară a proprietății publice, revizuirea competențelor conform principiului subsidiarității și stabilirea *mecanismelor de cooperare intercomunitară*.

Domeniile menționate pot fi **revăzute ulterior** pe parcursul a 2-3 ani printr-un Plan de acțiuni separat, care să prevadă:

- a) Delimitarea clară a proprietății publice;
- b) Revizuirea competențelor de mai sus conform principiului subsidiarității și ținând cont de statutul proprietății;
- c) Stabilirea mecanismelor de cooperare intercomunitară.

II. **Domenii ce aparțin în prezent raioanelor, care urmează a fi desconcentrate (delegate) sau descentralizate la APL I (etapă tranzitorie)**

- 1) Stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion (**notă:** domeniu general statal – necesar un plan național, consultat cu APL) și protecția pădurilor de interes

raional (**notă:** domeniu descentralizat sau delegat la nivelul I al APL – dacă este vorba de proprietate a statului);

- 2) Susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale (**notă:** domeniu descentralizat la nivelul I al APL);
- 3) Întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservește populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu;
- 4) Administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter cultural și sportiv de interes raional;

Remarcă: Domeniile 3) și 4) urmează a fi coordonate de un organ desconcentrat la nivelul II al ministerului de resort (posibil că urmează a fi revăzută competența acestuia, deoarece reforma administrației publice centrale a fost efectuată mai mult pe criterii politice, ceea ce a dus la transformarea ministerului din organ central de specialitate (în anumit domeniu) în organ multifuncțional (în rezultat pot fi puse în concurență și suferi domenii importante) și delegate la APL de nivelul I. Dacă este utilizată proprietatea APL de nivelul I, ea trebuie să fie subvenționată din bugetul de stat, iar colectivitățile locale trebuie să aibă un drept de consultare obligatorie pe aspecte importate privind soarta serviciului, inclusiv cu drept de a contribui și păstra serviciul în comunitate.

- 5) Administrarea unităților de asistență socială de interes raional;
- 6) Dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale;

Notă: Domeniile 5) și 6) urmează a fi coordonate de un organ desconcentrat la nivelul II al ministerului de resort și delegate la APL de nivelul I. Dacă este utilizată proprietatea APL de nivelul I, ea trebuie să fie subvenționată din bugetul de stat, iar colectivitățile locale trebuie să aibă un drept de consultare obligatorie pe aspecte importate privind soarta serviciului, inclusiv cu drept de a contribui și păstra serviciul în comunitate.

- 7) Contribuirea, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat;

Notă: Domeniu care trebuie descentralizat la APL de nivelul I pentru patrimoniul și monumentele de interes local, iar patrimoniul cultural și monumentele de interes național pot fi, după caz, delegate la APL de nivelul I.

- 8) Asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de Legea nr. 160/2017 cu privire la biblioteci.

Notă: Urmează a fi conectat la domeniile 3) și 4), adică coordonarea de un organ desconcentrat la nivelul II al ministerului de resort și delegate la APL de nivelul I. Dacă este utilizată proprietatea APL de nivelul I, ea trebuie să fie subvenționată din bugetul de stat, iar colectivitățile locale trebuie să aibă

Statutul raioanelor ca unități administrativ-teritoriale

un drept de consultare obligatorie pe aspecte importate privind soarta serviciului, inclusiv cu drept de a contribui și păstra serviciul în comunitate.

Domeniile nominalizate pot fi **revăzute** imediat pe parcursul unui an prin așa acțiuni, cum ar fi:

- 1) Modificarea cadrului legislativ din domeniu – *circa 3 luni*;
- 2) Schimbarea statutului subdiviziunilor ca structuri desconcentrate – *circa 6 luni*;
- 3) Transmiterea competențelor la nivelul I și asigurarea resurselor financiare – *circa 1 an*.

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