

Func ionarea autonomiei locale  n Republica Moldova

Tatiana CASTRA AN,
doctorand , lector universitar,
Academia de Administrare Public 
de pe l ng  Pre edintele Republicii Moldova

SUMMARY

Local autonomy as form of public administration is a complex of specific powers of local authorities needed to manage a substantial share of public affairs under their responsibility provided by law. Further development of local autonomy in Moldova is an important part of the democratic transformation of local government, one of the cornerstones of democracy, but also an important condition for economic and social development of the country.

Dezvoltarea  n continuare a autonomiei locale  n Moldova este o parte important  a transform rii democratice a administra iei publice locale, unul din elementele de bază ale democra iei, dar  i o condi ie importantă a dezvoltării economice  i sociale a   rii. Reforma în acest domeniu de activitate al societății  i statului transformă întregul sistem al rela iilor cu puterea  i poate servi drept sursă solidă pentru schimbările democratice. Printre indicatorii formali ai nivelului de democratizare a sistemului politic, nivelul de dezvoltare al autonomiei locale ocupă unul din locurile-cheie. Autonomia locală s-a  ncet tenit în Republica Moldova ca normă constitu ional  a organizării statale a   rii.  n condi iile consolidării de mai departe a acestei institu ii poate fi dezvoltată o democra ie adevărată, o guvernare stabilă  i un sistem politic democratic constant. La etapa actuală, cea a reformelor, dezvoltarea pe scară largă a institu iilor locale  i a autonomiei locale va crea premise pentru dep  irea prăpastiei existente între stat  i societate.

Autonomia locală ca formă pe care o îmbracă administrația publică reprezintă un complex de atribu ii specifice autoritaților administrației publice locale, necesare pentru administrarea unei p r i substan iale din treburile publice transmise sub responsabilitatea lor prin lege. Parlamentul Republicii Moldova a utilizat ca surse de inspira ie pentru consacrarea principiilor ce stau la baza organizării  i func ion rii administrației publice locale următoarele componente: experien a dob ndit ; elemente de drept comparat  i legisla-

 iile din Italia, Fran a, Spania, Anglia  i Belgia referitoare la organizarea  i func ionarea colectivita ilor locale; principiile Cartei europene privind exerci iul autonom al puterii locale, adoptate la Strasbourg în anul 1985  i Declarația Universală cu privire la autonomia locală adoptată în 1985 la Rio de Janeiro.

Potrivit art. 109 din Constituția Republicii Moldova, „administrația publică din unit  ile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilit ii autoritaților administrației publice locale  i consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia locală are în vedere at t organizarea  i func ionarea administrației publice locale, cât  i gestiunea comunit ilor pe care le reprezintă. Limitele aplicării principiilor de func ionare a autoritaților administrației publice locale sunt reprezentate de prevederile constitu ionale în care se precizează că nu se poate aduce atingere caracterului unitar al statului.” [3]

 n conformitate cu art. 1 din Legea privind descentralizarea administrativă, competențele APL sunt ansamblul de drepturi  i obligații ale autoritaților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite. Pentru realizarea competențelor sale, autorita ile locale au la  ndem n  resurse financiare, institu ionale, patrimoniale  i umane. [5] Toate acestea determină capacitatea administrativă a fiecărei autorita i în parte. Prin art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, se instituie principiul subsidiarita ii, stipulându-se că colectivi-

tățile 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. [1]

Cadrul normativ care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte normative, printre care se poate de nominalizat Legea privind administrația publică locală, Legea privind descentralizarea administrativă și alte legi care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate, în funcție de sfera de reglementare a actului normativ dat. Totodată, autoritățile administrației publice locale, în activitatea de exercitare a competențelor, se conduc de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) și de regulamentul consiliului respectiv, elaborat în baza unui statut-cadru și regulament-cadru, adoptat de către organul legislativ.

Prin prisma celor relevate, se constată că legislația existentă în domeniul competențelor APL este destul de impunătoare și reglementează un vast spectru de probleme, care au completat funcțiile organelor de administrație publică locală cu noi competențe și responsabilități. Totuși este necesar de evidențiat faptul că multe din actele legislative și normative sunt confuze, necorelate, contradictorii și depășite de timp. Scopul principal al actelor normative care reglementează competențele autorităților administrației publice locale ar trebui să urmărească crearea instrumentelor administrative necesare autorităților locale pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin acestora și asigurarea condițiilor pentru asumarea responsabilităților privind dezvoltarea locală. Cu părere de rău, este evident că la ora actuală majoritatea autorităților locale nici nu-și cunosc în totalitate competențele atribuite prin actele normative și, totodată, nici nu au capacitatea de a-și asuma noile responsabilități și de a le face față atât din punct de vedere financiar, managerial, cât și instituțional. Astfel, conform Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, sunt stipulate competențele autorităților publice locale de nivelul I și II. [4] Menționăm că autoritățile administrației publice locale exercită compe-

tențe proprii, competențe delegate și competențe de cooperare. Astfel, în conformitate cu art. 4 din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, autorităților publice locale de nivelul întâi și doi li s-au stabilit domenii proprii de activitate. [5]

Făcând o analiză a domeniilor de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul I și II, putem constata că acestea au, practic, aceleași competențe, unele dintre ele au un caracter destul de confuz și contradictoriu.

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

Totodată, Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 prevede că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare. [4]

În altă ordine de idei, conform art. 5 din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități. [5] Luând în considerație reglementările normei date, afirmăm că legiuitorul, din raționamente de a nu crea pe viitor unele situații confuze, nu a stipulat expres în care domenii autoritățile locale pot avea competențe partajate. Astfel, în condițiile legislației în vigoare, s-a mers pe ideea că domeniile în care se impune o colaborare a acestor subiecte de drept public să nu fie limitate, permițându-le o sferă largă de activitate.

Activitățile bazate pe cooperare se vor efectua în baza unor acorduri semnate între părți cu drepturi și obligații reciproce, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu res-

ponsabilit  ile asumate de ele. De asemenea, actele de cooperare încheiate trebuie să con in  stabilirea clară a surselor de finan are și a limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte, precum  i a termenelor de realizare a acestora.

Prin prisma celor relatate, considerăm că este foarte important ca, în condi iile de cooperare, să nu se permită unei colectivita i teritoriale să- i exercite tutela asupra unei alte colectivita i.  n acest proces, orice caracter ierarhic este necesar de exclus în rela iile dintre aceste subiecte.

Autorita ile locale, conform Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, exercită competențe delegate. Astfel, competențele care  in de autorita ile publice centrale pot fi delegate autoritaților publice locale de nivelurile  nt i  i al doilea, respect ndu-se criteriile de eficacitate  i de ra ionalitate economică. Însă, ca  i în cazul competențelor de cooperare, legiuitorul nu a stabilit în care domenii autorita ile locale pot avea competențe delegate. [5]

Concomitent, men ion m că se poate vorbi despre delegarea de competențe c nd se va efectua de Parlament, la propunerea Guvernului  i  nso it  obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare  i suficiente realizării acestora. Delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul suficient al resurselor financiare  i materialelor necesare. Lu nd în considera ie reglementările date, se poate afirma că autorita ile administrației publice centrale nu pot stabili sau impune niciun fel de responsabilit i autoritaților administrației publice locale în procesul de descentralizare fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivelor responsabilit i.

 n realitate, exercitarea competențelor delegate este defectuoasă, deoarece în majoritatea cazurilor se sesizează faptul că la implementarea acestor responsabilit i, autorita ile APL se confruntă cu situa ia că nu dispun de mijloace financiare.  n alte situa ii, în actele normative în care sunt prevăzute competențele APL, nu este indicată sursa de finan are necesară pentru realizarea acestora. Astfel, apar situa ii care au consecin e negative pentru autorita ile APL, deoarece împotriva lor se îndreaptă nemul umirea cet enilor  i nu asupra

statului care este responsabil de neasigurarea mijloacelor financiare necesare.

Printre cauzele care conduc la exercitarea ineficientă a competențelor autoritaților administrației publice locale putem men iona:

- deficien e în colectarea veniturilor fiscale locale  i în alocarea altor resurse posibil de mobilizat;

- sistemul de transferuri bugetare nu se efectuează în baza unor criterii obiective  i transparente, tot mai evident se observă ingerin a politicului în procesul dat;

- nivelul insuficient de pregătire a func ionarilor publici din cadrul APL;

- sistemul de servicii publice este în cea mai mare parte nereformat;

- sumele defalcate de la bugetul de stat pentru finan area unor servicii publice descentralizate se face pe baza costurilor istorice  i nu în func ie de numărul  i nevoile beneficiarilor.

Imperfec iunile legislației au generat adesea interpretări eronate  i chiar conflicte între autorita ile publice locale de diferite niveluri. Lipsa, în unele cazuri, a limitelor clare de delimitare a domeniilor de competență, conduce la faptul că uneori acestea sunt stabilite în mod arbitrar de autorita ile centrale sau raionale, neuniform  i în detrimentul autoritaților locale.

Analiza cadrului legal care atribuie competențe autoritaților publice locale permite de a constata că majoritatea actelor normative  i legislative relevante nu fac delimitare clară între autorita ile publice locale de diferite niveluri. [12; 34]

Legea privind administrația publică locală nu prevede careva competențe pentru autorita ile publice locale în foarte multe domenii, care sunt stabilite de un număr destul de impunător de acte normative. [4] în acest sens, foarte multe acte normative adoptate con in anumite atribu ii, natura juridică a cărora nu este clară: sunt ele competențe proprii sau delegate ale APL. De acest fapt depinde modul de exercitare  i finan are a lor.  n practică, aceste situa ii generează apari ia multiplelor confuzii  i incertitudini privind organizarea, structura  i func ionarea administrației locale.

Pentru a asigura o autonomie reală a autoritaților publice locale în Republica Moldova,

trebuie realizată o serie de acțiuni printre care putem numi următoarele:

- la stabilirea structurilor și statelor de personal, APL urmează să se conducă în mod prioritar de necesitățile specifice ale localităților corespunzătoare, domeniile proprii de competență stabilite în Legea descentralizării administrative și Legea privind administrația publică locală, precum și luând în considerație potențialul economic, social și financiar al colectivităților locale respective;

- asigurarea efectivă a dreptului autorităților administrației publice locale de a-și adopta organigramele și numărul de personal în mod individual și în corespundere cu volumul de competențe prevăzute de legislația în vigoare pentru APL prin fixarea ponderii maxime a cheltuielilor administrative în structura cheltuielilor publice locale (de exemplu, 10-17% din totalul cheltuielilor) sau stabilirea unor organigrame și state de personal flexibile, în limitele cărora APL să posede libertatea de a decide;

- revizuirea cadrului legal care stabilește competențe pentru autoritățile publice locale în vederea delimitării clare a competențelor autorităților administrației publice centrale și locale de nivelul I și II, deliberative sau executive în toate domeniile de activitate: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local etc.;

- adoptarea unui nou sistem de finanțe publice locale racordat la standardele și practicile europene în domeniul asigurării autonomiei financiare reale a administrației locale;

- asigurarea unor bugete locale în care ponderea cheltuielilor orientate pentru exer-

citarea competențelor proprii ale APL să fie superioară celor necesare pentru realizarea atribuțiilor delegate;

- interzicerea prin lege a imixtiunii organelor de control administrativ, direcțiilor de finanțe, altor organe ale administrației publice centrale în problemele legate de stabilirea structurii și statelor de personal ale APL, în același timp, obligarea lor să acorde consultanță și asistență autorităților APL în procesul de adoptare a deciziilor, în vederea adaptării acestora la necesitățile colectivităților locale;

- dezvoltarea în continuare a autonomiei locale în Moldova este o parte importantă a transformării democratice a sistemului puterii publice locale, unul din elementele de bază ale transformărilor democratice, dar și o condiție importantă a dezvoltării economice și sociale a țării;

- reforma în acest domeniu de activitate a societății și statului transformă întregul sistem al relațiilor cu puterea și poate servi drept sursă solidă pentru schimbările democratice. Printre indicatorii formali ai nivelului de democratizare a sistemului politic, nivelul de dezvoltare al autonomiei locale ocupă unul dintre locurile-cheie.

Eficiența administrației publice locale este direct proporțională cu gradul de implicare a locuitorilor în procesul de soluționare a problemelor cu care se confruntă comunitatea. Interesul real al cetățenilor pentru gestionarea propriilor resurse într-o satisfacere a nevoilor locale constituie baza de dezvoltare a autonomiei locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, Strasbourg, 1995.
2. Declarația universală cu privire la autonomia locală, adoptată la cel de-al 27-lea Congres Mondial al Uniunii Internaționale a Autorităților Locale, Rio de Janeiro, 1985.
3. Constituția Republicii Moldova, MOLDPRES, Chișinău, 2000.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
6. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova, Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău: Editura Cartier, 2000.
7. Furdul V. *Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL*. Chișinău, 2004.

8. Manda C. și Manda C. C. *Știința administrației, curs universitar. Ediția a 3-a, revăzută și adăugită*. București: Editura Universul Juridic, 2008.
9. Orlov M., Belecciu Ș. *Drept administrativ*. Chișinău: Editura Epigraf, 2006.
10. Popa V. *Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova*. Chișinău: Editura I.D.I.S. „Viitorul”, 2004.
11. Popa V., Furdui V. *Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova*. Chișinău: Editura I.D.I.S. „Viitorul”, 2004.
12. Preda M. *Drept administrativ, partea specială*. București: Editura Lumina Lex, 2007.

Prezentat: 8 aprilie 2013.

E-mail: tcastrasan@mail.ru