

ABORDĂRI DOCTRINARE PRIVIND ORGANIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

DOCTRINARY APPROACHES REGARDING THE ORGANIZATION OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

CZU: 352

Iurie ȚAP,
ex-doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Along with justicee, public administration is the cornerstone for all sectors. Its modernization creates the necessary premises for accelerating the country's development. A particular role belongs to the local authorities / local public administration authorities, who are closest to the citizen and to the functionality on which the state of affairs in the rural and urban areas depends. In this sense, the functional and institutional development of the system of local public administration is required, a process which requires the achievement of three objectives: the adequate allocation of the competences of the local territorial authorities; ensuring the financial resources necessary to execute the assigned competences; the proper attribution of the patrimony. Starting from the doctrinal postulates, the provisions of the European Charter of Local Self-Government, but also following the experience of the advanced democracies, the principles of territorial decentralization and local autonomy should be transposed in order to develop the executive functions of the local power.

Keywords: decentralization, local autonomy, local public administration, competences, public services, financial resources, heritage.

REZUMAT

De rând cu justiția, administrarea publică este piatra de temelie pentru toate sectoarele. Modernizarea acesteia creează premisele necesare pentru accelerarea dezvoltării țării. Un rol aparte le revine colectivităților locale/autorităților administrației publice locale, care sunt cele mai aproape de cetățean și de funcționalitatea cărora depinde starea de lucruri în mediul rural și cel urban. În acest sens, se impune dezvoltarea funcțională și instituțională a sistemului administrației publice locale, proces care necesită realizarea a trei obiective: alocarea adecvată a competențelor colectivităților teritoriale locale; asigurarea resurselor financiare necesare executării competențelor alocate; atribuirea conformă a patrimoniului. Pornind de la postulatele doctrinare, prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, dar și urmând experiența democrațiilor avansate, trebuie transpuse adecvat principiile descentralizării teritoriale și autonomiei locale întru dezvoltarea funcțiilor executive a puterii locale.

Cuvinte-cheie: descentralizare, autonomie locală, administrație publică locală, competențe, servicii publice, resurse financiare, patrimoniu.

Pornind de la analiza stării de lucruri și disfuncțiile sistemului administrației publice locale, constatăm necesitatea modernizării acestuia prin dezvoltarea lui funcțională și instituțională. Acest obiectiv se conține și în Acordul de Asociere RM-UE (Titlul IV, art. 21-23), accentuându-se necesitatea „... modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor publice de calitate cetățenilor Republicii Moldova” [1, pag. 41-43].

În acest context, întru dezvoltarea funcțională a sistemului administrației publice locale, se impune realizarea a trei obiective: alocarea adecvată a competențelor colectivităților teritoriale locale; asigurarea resurselor financiare necesare executării competențelor alocate; atribuirea conformă a patrimoniului.

Din perspectiva doctrinară, elementul de „competență” este unul determinant al colectivităților descentralizate [8, pag. 18-19; 3, pag. 19]. Alocarea competențelor colectivităților locale are la bază principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale (Carta) [4, pag. 2-3]. Practica administrativă distinge diferite feluri de competențe. Doctrina germană definește competențe ale comunelor ce le revin în virtutea principiului liberei administrări ale afacerilor comunale (Selbstverwaltung prinzip) și competențe delegate exercitate în numele statului [8, pag. 27-28]. Primele, la rândul lor, se divizează în obligatorii și facultative. Competențele facultative decurg din principiul de competență generală și care pot fi asumate de către comună în mod voluntar, iar cele obligatorii sunt determinate prin lege. În acest context, doctrina germană distinge trei categorii de competențe: proprii, determinate de principiul competenței generale; proprii, prevăzute de lege; delegate de stat [8, pag. 28]. Delimitarea competențelor colectivităților descentralizate în proprii și delegate este susținută și de doctrina franceză [6, pag.

13]. Codul comunal francez stabilește expres competențele obligatorii/determinate prin lege pe care comunele trebuie să și le asume. În cazul României legiuitorul definește trei tipuri de competențe ale colectivităților descentralizate: delegate; exclusive și partajate [4].

Urmare celor expuse, pledăm privind reglementarea competențelor colectivităților descentralizate în conformitate cu principiile descentralizării teritoriale, practică administrativă relevantă, dar și în conformitate cu principiile Cartei. În acest sens, competențele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) urmează să fie delimitate în exclusive, exercitate în nume propriu și delegate/partajate realizate în numele statului. Respectiv, cele exclusive/proprii vor fi delimitate în obligatorii și facultative. Acest principiu trebuie să fie expres prevăzut în Legea cadru a descentralizării (lege, care ar urma să substituie Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă, de altfel depășită și care nu poate ghida procesul de descentralizare). O atare abordare va corespunde rigorilor doctrinare, dar, cel mai important, va asigura cadrul legal coerent privind funcționalitatea sistemului administrației publice locale în vederea gestionării eficiente a colectivităților descentralizate. În parte, este vorba despre stabilirea priorităților de cheltuieli, problemă care, în condițiile noastre, adesea este politizată, afectând interesele dezvoltării durabile a colectivităților locale. Legea cadru va defini noțiunile de competențe delegate, exclusive/proprii și partajate. În aceeași ordine de idei, Legea cadru va statua mecanismul instituțional/juridic privind alocarea competențelor colectivităților locale exclusiv prin intermediul acesteia [10].

Pornind de la esența descentralizării, recunoașterea existenței intereselor/treburilor specifice de interes local, urmează să fie definite clar și coerent competențele

propriei/exclusive ale colectivităților descentralizate/autorităților publice locale. Actualele prevederi ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă (art. 4/1) definesc domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale. În acest context, este de menționat faptul utilizării în dreptul public al noțiunii de „competență”, noțiune fundamentală, înțelegând prin ea aptitudinea juridică de adoptare/luare a deciziilor corespunzătoare în exercitarea unei funcții guvernamentale, administrative, jurisdicționale sau în exercitarea unui mandat efectiv. [9]. Din alt punct de vedere, responsabilitățile stabilite sunt incorecte (lit. a și m), confuze și vagi (lit. k și l), abordate greșit, în cazurile lit. h) și m), care se referă la competențele delegate/partajate, iar în cazul organizării serviciilor antiincendiere (lit. n) este vorba despre o competență a statului, care ar putea fi delegată autorităților locale, în condițiile legii.

La stabilirea competențelor proprii legiuitorului trebuie să ia în considerare principiul subsidiarității. În acest sens, Carta prevede expres: „Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai aproape de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie” [4, pag. 3]. Relevantă este experiența franceză, conform căreia „L'Etat doit ainsi deleguer aux collectivites locales tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer”, dar și cea germană, care este calificată ca „dreptul regalian” al comunelor [7, pag. 160; 8, pag. 26].

Urmând principiile descentralizării teritoriale și subsidiarității, dar și luând în calcul practica administrativă avansată (experiența germană, franceză, poloneză), practica curentă din Republica Moldova, pot fi definite următoarele mari ti-

puri de competențe proprii/exclusive ale colectivităților descentralizate:

- administrarea domeniului public și celui privat al satului (comunei), orașului (municipiului);
- serviciile comunitare de utilități publice;
- urbanismul și amenajarea teritoriului;
- administrarea infrastructurii rutiere;
- administrarea instituțiilor de cultură de interes local;
- activitățile sportive, de agrement, pentru tineret, gestionarea și dezvoltarea infrastructurii respective;
- serviciile de asistență socială privind protecția copilului, persoanelor vârstnice, social vulnerabile și celor aflate în dificultate;
- dezvoltarea economică locală.

Regimul administrativ descentralizat are la bază recunoașterea existenței intereselor/treburilor specifice locale, care, în principal, sunt legate de habitatul/locuința omului. În esență, este vorba despre alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate, colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale, salubritatea localităților, iluminatul public, transportul public local de călători, gestionarea fondului locativ etajat, altele, care prin Legea nr. 1402 din 24.10.2002 sunt definite drept servicii publice de gospodărie comunală. Privind sintagma „servicii publice de gospodărie comunală”, în publicația dată vom remarca doar necesitatea revizuirii acesteia. Cât privește esența Legii 1402/2002, care vizează o parte importantă din interesele/nevoile/treburile specifice locale, remarcăm necesitatea reconceptualizării acesteia întru definirea clară și coerentă a serviciilor comunitare de utilități publice/serviciilor de utilități publice. Pe de o parte, vor fi formulate adecvat aceste interese/nevoi/treburile specifice locale, pe de altă parte, va fi asigurată coerența necesară privind transpunerea acestora în legislația

relevantă: la stabilirea competențelor colectivităților locale/autorităților publice locale în Legea cadru a descentralizării și Legea 436/2006 privind administrația publică locală. La momentul actual constatăm incoerență totală, formulări vagi și confuze, definiții inadecvate, chiar și contradictorii. În acest sens, să comparăm prevederile Legii 1402/2002 și Legii privind deșeurile, care definesc diferit același serviciu, dar și formulează poziții contradictorii (prima - admite incinerarea, cea de-a doua - nu):

„salubritatea, înverzirea localităților - totalitatea activităților și lucrărilor de colectare, transportare, sortare, prelucrare, tratare, valorificare, neutralizare (incinerare) și depozitare a deșeurilor menajere, precum și măturatul, spălatul și stropitul străzilor, înverzirea lor, lucrărilor de dezinfecție, deratizare și ecarisaj;

gestionarea deșeurilor – colectarea, transportul, valorificarea și eliminarea deșeurilor, inclusiv supravegherea acestor operațiuni și întreținerea ulterioară a amplasamentelor de eliminare, inclusiv acțiunile întreprinse de un comerciant sau un broker”.

Dacă e să urmărim spiritul Legii 100/2017 privind actele normative, prevalează definiția legii posterioare. În cazul dat putem vorbi despre serviciul/competența privind „gestionarea deșeurilor”. Prin acest exemplu argumentăm/motivăm necesitatea reconceptualizării legislației relevante privind activitatea colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale, în parte, fiind vorba despre interesele/nevoile/treburile specifice locale, respectiv competențele subiectelor vizate. Relevante sunt, în acest sens, modificările realizate prin adoptarea Codului administrativ al României. Este de menționat și faptul neglijării, de facto, a acestei părți importante din interesele/nevoile/treburile specifice locale. Or, conform analizei bu-

getelor locale, satele/comunele cheltuie în acest sens în medie ceva mai mult de 6 la suta. Altfel spus, fiind descentralizate pentru a-și gestiona de sine stătător propriile afaceri, colectivitățile locale practic nu au posibilitatea s-o facă. Este o confirmare a suprimării autonomiei acestora.

Din perspectiva doctrinară, dar și urmând experiențele avansate urmează să fie stabilite prin lege competențele specifice ale primarului pe care acesta le realizează în numele statului și, respectiv, pe dimensiunea dată fiind subordonat statului/autorităților publice centrale. În prezent avem o reglementare vagă și confuză, de fapt aceste competente sunt trasate în legislația sectorială, dar nu se regăsesc în cea de bază, și cel mai important, bugetele locale sunt nevoite să acopere cheltuielile respective, fapt ce știrbește esențial autonomia locală/interesele colectivităților descentralizate/cetățenilor.

Corelarea responsabilităților atribuite cu resursele financiare necesare este un principiu fundamental privind respectarea autonomiei locale: „... la reconnaissance aux autorites decentralisées de larges pouvoirs de decision ne leur procure qu'une autonomie de façade si elles ne possèdent pas les moyens matériels notamment les ressources financières propres, qu'exige toute action administrative d'envergure” [13, pag. 275]. În cazul Franței, întru asigurarea acestei corelări au fost edictate prin lege anumite principii fundamentale [7, pag. 161]. Experiența germană prevede reglementarea sistemului de venituri ale comunelor prin Legea fundamentală [8, pag. 43-45]. Carta prevede dreptul colectivităților locale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor și că aceste resurse trebuie să fie proporționale cu competențele atribuite. În acest context, constatăm discrepanțe majore în cazul Republicii Moldova, fapt confirmat prin constatări-

le Recomandării 322/2012 a Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei [12]. Este și constatarea Strategiei privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016-2020: „Cele mai importante tergiversări se atestă la implementarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare” [11, pag. 13]. Paradoxal, dar, în pofida acestor concluzii Guvernul a neglijat prevederile SND privind creșterea veniturilor proprii ale colectivităților descentralizate. Dimpotrivă, pe parcursul anilor 2016-2018 a continuat practica viciată privind alocarea de noi competente autorităților locale fără a prevedea și resursele necesare, așa cum prevede legea. Astfel, media veniturilor proprii ale colectivităților locale rurale a coborât în anul 2018 sub 10 la sută, cea mai mică cota din perioada statului Republica Moldova [2]. Pentru comparație: media europeană constituie peste 40 la sută. În consecință, discrepanțele dintre mediul rural și cel urban sunt în continuă creștere, majoritatea localităților rurale rămânând în continuare subdezvoltate și neatractive.

În aceste condiții, având înțelegerea posibilităților reale, dar și urmând principiile procesului de descentralizare problema dată trebuie conceptualizată și implementată adecvat. Pornind de la rigorile doctrinare, dar și luând în calcul practicile administrative avansate vom defini pașii necesari a fi urmați:

- evaluarea necesităților de cheltuieli în baza unor standarde de cost/calitate pe dimensiunea tipurilor mari de competențe proprii/exclusive (se va lua în considerare specificul competențelor – divizarea acestora în obligatorii și facultative);

- creșterea veniturilor proprii ale colectivităților locale în contextul prevederilor Cartei și practicii statelor descentralizate (cel puțin 40 la suta din totalul veniturilor);

- evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor delegate/partajate și alocarea adecvată a resurselor corespunzătoare;

- dezvoltarea descentralizării fiscale: impozitul pe venit al persoanelor fizice, impozitul pe proprietate, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, altele.

Descentralizarea teritorială presupune calitatea de persoană juridică pentru colectivitățile teritoriale locale, fapt ce implică resurse financiare și patrimoniu. Or, patrimoniul este principala sursă de generare a veniturilor pentru dezvoltare. În acest sens, Legea 435/2006 statuează expres: „Articolul 13. Proprietatea unităților administrativ-teritoriale:

1. Autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii.

2. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului, potrivit legii sau în modul stabilit de lege.

3. Delimitarea presupune evidența patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, competența decizională exclusivă a autorităților publice locale privind administrarea patrimoniului respectiv și modul de repartizare a veniturilor obținute din gestionarea acestuia în condițiile legii.

4. Criteriile principale care stau la baza delimitării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale de cel al statului sunt:

- a. criteriul interesului (local, raional sau național) și importanței. Importanța patrimoniului se stabilește în baza unor studii, avize și expertize specializate;

- a) valoarea economică și importanța patrimoniului pentru dezvoltarea satului (comunei), orașului (municipiului), raionului sau țării;

- b) utilizarea patrimoniului pentru amplasarea sistemelor energetice, de transport și a altor sisteme de stat, a obiectivelor

de telecomunicații și a serviciilor meteo;

c) valoarea științifică, socială, istorică, culturală și naturală a patrimoniului”.

Chiar dacă legea prevede expres delimitarea patrimoniului colectivităților locale, timp de 13 ani statul/puterea politică nu s-a grăbit s-o facă. În pofida prevederilor SND privind finalizarea procedurilor de înregistrare a patrimoniului local în anul 2018 (primul termen a fost anul 2015), lucrurile așa si nu au evoluat. La 25 iulie 2016 a fost aprobată Strategia privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016-2020 (HG nr. 911 din 25.07.2016) care, la capitolul respectiv a constatat gravitatea problemei: „Sunt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietatea autorităților publice locale, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale”.

Doar că, recunoscând acest lucru, puterea politică a revenit la subiect abia peste doi ani, când a fost adoptată Legea nr. 29 din 05.04.2018. Spre regret, legea în cauză conține mai multe carențe de ordin conceptual (legea prevede delimitarea doar a bunurilor imobile, ceea ce contravine prevederilor Legii nr. 523/1999 privind pro-

prietatea unităților administrativ-teritoriale, respectiv legea nu prevede atribuirea proprietății echitabil pentru unitățile administrative-teritoriale, așa cum statuează Constituția), dar, cel mai important, legea a extins termenul de realizare până în anul 2022. Evident, tergiversarea procedurilor de atribuire a patrimoniului va afecta grav funcționalitatea colectivităților descentralizate/autorităților publice locale, care, din motive lesne de înțeles, nu vor avea capacitatea să-și gestioneze eficient propriile afaceri, starea de lucruri degradând în continuare. În acest sens, se impune necesitatea revederii termenelor de atribuire a patrimoniului. În aceeași ordine de idei, trebuie să fie revizuită Legea nr. 29 din 05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice în vederea atribuirii patrimoniului către colectivitățile descentralizate. Este vorba despre atribuirea efectivă a patrimoniului, care după natura sa trebuie să fie pe cât de posibil diversificat (suprafețe acvatice, suprafețe împădurite, porțiuni de subsol, altele).

Generalizând subiectul, vom atenționa asupra abordării neconforme a reformei de descentralizare. Or, neglijarea postulatelor doctrinare, a practicii administrative avansate din cadrul democrațiilor europene, dar, cel mai important a prevederilor Constituției Republicii Moldova, acordurilor internaționale privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale vine să confirme lipsa voinței clasei politice pentru reforme sistemice.

Rămâne să vedem, în ce măsură noua guvernare, în parte Guvernul, își va asuma această responsabilitate și va păși ferm pe calea descentralizării puterii și fortificării democrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, Chișinău, 2014.
2. Aviz asupra proiectului de lege pentru completarea articolului 6 al Legii nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 14.02.2018.
3. Bertran Ch., *Decentralisation et Conseil constitutionnel*, publicat in *Les collectivités locales en France*, Paris, 1996.
4. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85. În: „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14.
5. Codul administrativ al României. În: Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019.
6. Delcamp A. *Les collectivités locales*, Paris, 1994.
7. Delcamp A. *L'expérience de decentralization*, publicat in *Les collectivités locales de l'Union européenne*, Paris, 1994.
8. Eisenberg E. et Christian W., *Allemande: collectivités locales et federalism*, publicat in *Les collectivités locales*, Paris, 1994.
9. *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 2004.
10. Legea 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 2012-2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13.07.2012, art. 465.
11. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 12.08.2016 nr. 256-264.
12. Recomandarea 322 (2012) privind situația democrației locale și regionale în Republica Moldova, adoptată în cadrul celei de-a 22-a sesiuni a Congresului Puterilor Regionale și Locale al Consiliului Europei (CLPRE), Strasbourg, 20-22 martie 2012.
13. Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, 1994.

Prezentat: 21 noiembrie 2019.

E-mail: iurietsap@gmail.com